

1001
2eg

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



"EL SENTIDO SOCIAL DE LA
CONSTITUCION DE 1917"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
RUBEN VASCONCELOS MENDEZ



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES Y CALIFICACIONES

México, D. F.

1993



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

"EL SENTIDO SOCIAL DE LA CONSTITUCION DE 1917"

INDICE

INTRODUCCION

I. CAUSAS SOCIALES DEL MOVIMIENTO MEXICANO DE 1910.....	1
1.- LOS PRIMEROS AÑOS.....	1
2.- EL PORFIRISMO.....	33
A) LA EDUCACION.....	39
B) LA CUESTION DE LA TIERRA.....	43
II. DOCUMENTOS Y LEGISLACION SOCIAL. PERIODO 1910-1917.....	58
1.- PLANES Y OTROS DOCUMENTOS.....	59
2.- LEYES Y DECRETOS EN MATERIA EDUCATIVA.....	90
3.- LEYES Y DECRETOS EN MATERIA LABORAL.....	108
4.- LEYES Y DECRETOS EN MATERIA AGRARIA.....	144

III. EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917.....	162
1.- ANTECEDENTES.....	162
2.- CONVOCATORIA AL CONGRESO CONSTITUYENTE.....	167
3.- INSTALACION DEL CONSTITUYENTE. EL COLEGIO	
ELECTORAL.....	173
4.- EL PROYECTO DE CARRANZA.....	181
5.- FORMACION DEL ARTICULO TERCERO.....	185
6.- FORMACION DE LOS ARTICULOS 5 Y 123	
CONSTITUCIONALES.....	203
7.- FORMACION DEL ARTICULO 27.....	239
IV. TRASCENDENCIA DE LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917.....	263
1.- CONSTITUCIONALISMO SOCIAL.....	263
2.- DESARROLLO DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL.....	278
V. EVOLUCION SOCIAL CONSTITUCIONAL.....	297
1.- EVOLUCION EN MATERIA EDUCATIVA.....	299
2.- EVOLUCION DE LA REFORMA AGRARIA.....	308
3.- EVOLUCION DE LOS DERECHOS LABORALES.....	321
VI. PALABRAS FINALES.....	328
APENDICES.....	332

INTRODUCCION

México es un pueblo con una vasta tradición histórica. Dentro de ella, en un proceso de creación mutua, hombres e ideas han confluído y en comunidad han construido una Nación conciente de sus valores, aspiraciones y destino. El derecho, como producto de la sociedad, como proyecto de un pueblo, ha contribuido enormemente a la formación del alma que alimenta a la Nación brindando orientación y sentido al trabajo de sus hombres.

El presente estudio trata de cubrir una etapa de esa historia rica en sucesos y vasta en enseñanzas. Pretende recorrer el camino trazado por los hombres de México en su andar, en sus luchas por construir una patria más justa. De todas sus aspiraciones, tres son las batallas que a nuestro juicio reflejan con mayor certeza esta preocupación, y las que cubrirá este trabajo, por estar en ellas incluidas sino toda, si la mayoría de la población: el derecho a la educación, el derecho a un trabajo digno y la situación de los hombres del campo. Con estas líneas intentamos mostrar el ciclo social que nuestras normas jurídicas constitucionales han recorrido desde el nacimiento de México como país independiente y especialmente desde el estallido de la revolución de 1910, hasta la época actual, y demostrar que su origen, el sendero, la orientación y el fin de nuestra Carta Magna fue desde su promulgación en 1917 la protección de las

clases y grupos marginados y débiles que eran y siguen siendo las más numerosas de la población.

Alimentamos el estudio con una visión retrospectiva. Así, en la primera parte recorreremos los caminos de la historia de México a través de los cuerpos constitucionales expedidos en el siglo pasado, subrayando las disposiciones que merecen atención por su contenido social así como las ideas de los hombres que fueron creando la consciencia de tratar a la Ley Fundamental como norma social. La intención es encontrar la orientación del pensamiento mexicano y su concepción jurídico social. Asimismo, haremos el análisis de la situación en que se encontraba el pueblo durante la época inmediatamente anterior al estallido de la revolución mexicana para encontrar sentido y sustento a los documentos expedidos durante la lucha y base a la plasmación constitucional de importantes derechos a favor de las clases desprotegidas.

La segunda parte deriva de la preocupación por encontrar antecedentes legislativos a los derechos sociales consagrados en la Constitución de 1917. No es una historia de la revolución mexicana. La idea es subrayar la existencia de hombres e ideas que fueron dando sentido y orientación a la consignación constitucional de esos derechos, procurando a la población, con el torrente de su actividad reformista, acceso a la enseñanza, dignificando el trabajo del hombre y buscando fórmulas para remediar la situación angustiosa de los hombres del campo. Nuestro objetivo es consagrar la creencia de que la Constitución no aparece como idea de un solo hombre, sino que todas las clases

y sectores sociales del país participaron en su formulación, el pueblo mismo la creó en medio de la lucha, le dio forma y la consagró.

La tercera parte es el análisis del proceso de formación de los derechos que trata de contemplar este estudio; educación, trabajo y tierra, en el seno del Congreso Constituyente, con la conciencia de que su estudio es indispensable para el conocimiento de las ideas, aspiraciones y objetivos de los hombres que formaron aquella ilustre generación e ineludible para el conocimiento de las luchas y afanes de los hombres de hoy.

La cuarta parte intenta analizar la trascendencia de la Constitución Mexicana de 1917 en el derecho constitucional y su incidencia e influencia en otros cuerpos constitucionales. Para ello analizamos sus aportaciones en el mundo jurídico y comparamos sus postulados con la consignación de normas similares en otras leyes fundamentales.

Este trabajo quedaría incompleto sino buscamos en el transcurso del tiempo, en su proyección, la orientación que las diferentes reformas a su texto le han impuesto a nuestra Constitución. Para ello y siguiendo la tónica de este estudio, en el capítulo quinto analizamos el desarrollo de los artículos 3, 27 y 123, para encontrar el sentido social que la vida de nuestra Carta Magna ha creado. El artículo tercero será analizado en sus diferentes reformas; los artículos 27 y 123 serán analizados en aquellas reformas, que pensamos llevaron consigo nuevos derechos o normas de protección a obreros y campesinos.

Así pretendemos abarcar 75 años de vida jurídica; confirmar la creencia en nuestra Ley Fundamental, subrayar la fe en sus normas e instituciones y sobre todo lucidar su orientación eminentemente social.

Rubén Vasconcelos Méndez.

PRIMERA PARTE

CAUSAS SOCIALES DEL MOVIMIENTO MEXICANO DE 1910

La Constitución mexicana de 1917 representa la cristalización de los ideales de justicia de toda la Nación a través de sus luchas. Lejos estamos de concebir a nuestro Código Fundamental como un conjunto de leyes sin la base histórica o sin el fondo social indispensable. Por el contrario, percibimos que su esencia ha sido recogida de las necesidades y luchas del pueblo y su sustancia ha respondido a sus reclamos. Los anhelos de desarrollo y justicia social no son improvisaciones surgidas en esta época, ni los hombres de este siglo son creadores de la idea. Lo que caracteriza a nuestra Ley Fundamental es la plasmación en sus líneas de antiguas exigencias y añejas pretensiones. Las voces y los gritos del pueblo, que parecían perdidas en la conmoción de una sociedad insensible, hicieron eco en nuestra Carta Magna. Por ello creemos, que por su espíritu y por su contenido, la Constitución es la síntesis vital de nuestra Nación. Es la historia de las luchas de nuestro pueblo.

1.- LOS PRIMEROS AÑOS.

Escribía el obispo electo de Valladolid, don Manuel Abad y Queipo en 1799:

"La Nueva España se compone por corta diferencia de cuatro millones y medio de habitantes, que se pueden dividir en tres clases, españoles, indios y castas. Los españoles comprendían un décimo total de la población, y ellos solos tienen casi toda la propiedad y riquezas del reino. Las otras dos clases, que comprenden los nueve décimos, se pueden dividir en dos tercios, los dos de castas y uno de indios puros...(estas clases), se hallan en el mayor abatimiento y degradación, el color, la ignorancia y la miseria de los indios los coloca a una distancia infinita del español...las castas se hallan infamadas por derecho como descendientes de negros esclavos. Son tributarios, y como los recuentos se ejecutan con tanta exactitud; el tributo viene a ser para ellos una marca indeleble de esclavitud que no pueden borrar con el tiempo, ni la mezcla de las razas en las generaciones sucesivas...En este estado de cosas ¿Que intereses pueden unir a estas dos clases con la primera, y a todas tres con las leyes y el gobierno? La primera clase tiene el mayor interés en la observación de las leyes que le aseguren y le protejan su vida, su honor y su hacienda, o sus riquezas contra los insultos de la envidia y asaltos de la miseria. Pero las otras dos clases que no tienen bienes, ni honor ni motivo alguno de envidia para que otro ataque su vida y su persona ¿Que aprecio harían ellas de las leyes que solo sirven para medir las penas de sus delitos?..."

La situación angustiosa en que vivía el pueblo fue, desde el inicio de la guerra de independencia, motivo principal del pensamiento de sus hombres. Como ha dicho el maestro Mario de la Cueva, esta lucha se singulariza entre todas las otras guerras libertarias del mundo hispanoamericano "por la idea de revolución social que se encuentra en su origen". 1810 marca el despertar del espíritu social de los hombres de México. El padre Hidalgo manifestó, desde el día en que empezó la lucha "que ya no había rey, ni tributos; que había que lavar la mancha

de la gleba servil, sobrellevada por tres siglos; que la hora de la libertad había sonado; que la causa era sagrada y que Dios la protegía". El sentido humano y social de la revolución se subrayó con el decreto ordenado por el Cura de Dolores el 19 de octubre de 1810 que proclamó la absoluta liberación de los esclavos y la supresión del tributo, "signo infamante de la pertenencia a las castas"¹ y en el bando publicado el 5 de diciembre de 1810 dictado a favor de las comunidades:

"Por el presente, mando a todos los jueces y justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendamientos de las tierras de los naturales, para que entregándolas en la caja nacional, se devuelvan a los referidos naturales las tierras para su cultivo sin que en lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su gobierno sea únicamente de los naturales de sus respectivos pueblos."

Esta idea de restituir sus tierras a sus verdaderos poseedores, explica la presencia del gran contingente humano, principalmente la parte desheredada de la población, que siguió al padre Hidalgo en tan breve tiempo: al atardecer del 16 de septiembre tenía 300 hombres; al amanecer del 17 contaba con 10,000 campesinos; el 21 del propio mes, su ejército se componía de 50,000 labriegos; y al llegar a Guanajuato, disponía de 80,000

¹ La publicación de este bando fue ordenado por Hidalgo a José María Ansorena. El padre Hidalgo confirmaría la idea de la abolición de la esclavitud posteriormente el 29 de noviembre de 1810 y el 6 de diciembre del mismo año en Guadalajara.

insurrectos". En el orden político, Hidalgo propugnó por la constitución de un Congreso cuyas leyes "destierren la pobreza, moderando la devastación del reino y la extracción de su dinero; fomenten las artes y la industria para que los mexicanos podamos hacer uso libre de las riquísimas tierras de nuestro país."

"El sentido social de la guerra de independencia se acentuó con la figura de José María Morelos y Pavón". Su ideario jurídico y político es el más trascendente de esta época. Su pensamiento y su acción se dirigieron siempre a remediar la miseria social. "Era un genio militar pero su actuación social fue superior". "Identificado como nadie con los anhelos populares", Morelos, desde su campamento en Aguacatillo dispuso, a unos días de haber iniciado la lucha, el 17 de noviembre de 1810, que "nadie pagará tributo, no habrá esclavos y todos los que los tengan serán castigados." El pensamiento de Morelos es de gran unidad. Las atenciones de la guerra no lo apartan de su programa social y económico. "Las tierras de América no podían continuar siendo la fuente de un régimen de opresión y de miseria sobre los hombres nacidos en ellas". En base a esta idea, en su "Proyecto para la confiscación de los intereses de europeos y americanos adictos al gobierno" sienta las bases para la destrucción de los latifundios en cuanto estos representaban un sistema injusto, proponiendo la entrega de tierras al

² Miguel Mejía Fernández, Política Agraria en México. Siglo XIX. 1a. Ed., Ed. Siglo XXI. México, 1979. p.45.

³ Una idea de la concentración de la tierra en los inicios de la guerra de independencia nos la ofrece el maestro Fernando Noriega y Navarro. Su estadística nos permite saber que en 1810 había en el país 4,994 grandes fincas (3,749 haciendas y 1,195 estancias de ganado) y 6,684 ranchos.

campesinado,⁴ consignando, además, la coexistencia de dos tipos de tenencia individual de la tierra: la pequeña propiedad campesina y la mediana propiedad agrícola.

"Deben también inutilizarse, dice el documento mencionado, todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laborios pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria, y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas esclavizando a millares de gentes para que las cultiven por la fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado, con libertad, con beneficio suyo y del público."

El 18 de abril de 1812, el cura de Carácuaro, decretó mantener a los pueblos en posesión de sus tierras, ordenando, al igual que Hidalgo, la restitución de aquellas que estaban en poder de extraños para que en adelante los indígenas las cultivaran por su cuenta. No en vano se ha llamado a Morelos el precursor revolucionario del agrarismo en México.

Luego de la celada de Acatita de Baján, Ignacio López Rayón quedó a cargo del mando supremo del movimiento insurgente. Dedicó entonces sus afanes a los deberes de la guerra y a la organización de una Junta de Gobierno que tendría como

⁴ Estas ideas, presentes desde el principio de la guerra, desde la alborada misma de la independencia de México, hacen decir a algunos historiadores, que las causas principales de la lucha y la pronta filiación a ella del pueblo, estaban en la tierra, confirmandose su acerto, con el estudio de sus constantes luchas a través de todo el siglo, la mayoría de las cuales se traducían en "luchas por la tierra".

objetivos "organizar los ejércitos, proteger la causa y liberar a la Patria de la opresión sufrida durante tres siglos". En medio de la lucha, el 7 de noviembre de 1812, expidió un documento llamado "Elementos Constitucionales". Este documento, que consta de 38 puntos, además de contener normas de organización política, en su artículo 24 ratifica, fiel al ideario de la lucha, la proscripción de la esclavitud. El artículo 30 contiene rudimentariamente reglas sobre el trabajo, decretando la abolición de los exámenes de los artesanos, que quedarían calificados solo por su desempeño, lo que constituye, al decir del maestro Nestor del Buen, una clara referencia a la eliminación del sistema gremial heredado de la Nueva España. En el mismo orden, el artículo 22 consignó que: "ningún empleo cuyo honorario se erogue de los fondos públicos, o que eleve al interesado de la clase en que vivía, o le dé mayor lustre que a sus iguales, podrá llamarse de gracia, sino de rigurosa justicia."

"La época de Morelos se engrandeció con el primer intento nacional para dotar a México de una Constitución". Desde septiembre de 1812, sugirió que se instituyera un Congreso con representantes de las provincias episcopales que estuvieran bajo el dominio de la revolución y "que se quitara la máscara a la Independencia". México debía ser gobernado por leyes "sabias y justas" que protegieran a las clases desvalidas de la sociedad. "Morelos iba a descuidar por un tiempo la espada, para realizar la misión urgente de tomar la pluma de legislador y establecer las bases jurídicas para la nación." El 14 de septiembre de 1813 se reunió el primer Constituyente mexicano, el "Congreso de

Anáhuac". En su sesión inaugural se leyeron 23 puntos preparados por Morelos, que forman el crisol de su pensamiento y que serían la pauta para el desarrollo de las labores del Congreso. En sus "Sentimientos" desfilaron los más grandes ideales: independencia, libertad, igualdad, soberanía y representación popular, división de poderes, religión, pero la esencia, la concepción de la justicia social, la ratificación de la idea que animaba al movimiento de independencia, se encuentra plasmada en el punto 12 que establece:

"Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto".

El mismo documento, reflejo de los pesares y anhelos del pueblo, proscribió la esclavitud, la distinción de castas y la tortura. Los puntos 9 y 10, disponen, como reacción a la situación que se presentaba bajo el dominio de los españoles, que los empleos sólo se otorgaran a los americanos y excepcionalmente a los extranjeros que fueran capaces de instruir. El 6 de noviembre redactó la Asamblea, la "Declaración Solemne de Independencia de la América Septentrional".

El 22 de octubre de 1814, el Congreso de Anáhuac, reunido en Chilpancingo, después de un "pesaroso peregrinaje", sancionó el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana". Este documento representa "la primera manifestación de fe constitucional de la Nación mexicana y contiene una de las más puras y generosas expresiones de

pensamiento individualista y liberal." Se encuentra dividido en dos partes: la primera bajo el título "Principios o Elementos Constitucionales", que entre sus 41 artículos estableció la idea de la libertad y la independencia, la soberanía del pueblo, imprescriptible, inenajenable e indivisible, y la idea de los derechos del hombre, igualdad, seguridad, propiedad y libertad: "La íntegra conservación de estos derechos, dispuso su artículo 24, es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas." La segunda parte llamada "Forma de Gobierno" se "refiere a la naturaleza y número de los órganos estatales, a su estructura y a la forma y límites de su actividad". En medio de estas ideas reformistas en materia política, se considera indispensable la educación del pueblo y en tal virtud, los artículos 38, 39 y 40 de la Carta, establecen importantes medidas para el logro de semejante propósito. El primero ordena que ningún género de cultura sea prohibido a los ciudadanos del país*. Con esta disposición, se pretendió acabar con los obstáculos que la sociedad colonial había impuesto a la actividad cultural. El artículo 39, el de mayor trascendencia, estableció que "la instrucción como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder". Este artículo, como se observa, no hace distinciones de clase social en la adquisición de la enseñanza, además, la norma lleva imbuída el principio de que la prestación

* La misma disposición consignaba la libertad de trabajo. "Ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que forman la subsistencia pública".

del servicio educativo no debe ceñirse al control del gobierno sino que debe encargarse a la sociedad por entero. El artículo 40 otorga uno de los más grandes derechos, la libertad de hablar, de discurrir, y manifestar las opiniones por medio de la imprenta.

A la muerte de Morelos la antorcha de la libertad fue recogida por Vicente Guerrero. Su fuego aparecía prendido en las montañas del sur. Restablecida la Constitución española de 1812, en virtud de una revolución liberal y democrática en la "madre patria", el partido criollo, temiendo por la pérdida de sus privilegios, se decidió a realizar la independencia de la Nueva España; el 24 de febrero de 1821, Agustín de Iturbide, quien había participado en las reuniones de "La Profesa", designado por el virrey Apodaca para dirigir la campaña del sur, publicó el llamado "Plan de Iguala" que declaró la independencia de México, la religión católica "sin tolerancia de ninguna otra", la monarquía moderada constitucional, y reservó el trono a Fernando VII. Sellada la adhesión de Guerrero en Acatempan y "poco después la de los demás insurgentes, así como la de los militares criollos al servicio del rey, los jefes españoles hubieron de colaborar o rendirse". Al llegar a Veracruz, D. Juan O'Donajú, designado Capitán General de la Nueva España y encontrarse con el hecho consumado de la independencia, firmó, el 24 de agosto de 1821, los Tratados de Córdoba donde se consignaban las bases generales de organización del nuevo gobierno. El brigadier Novella, sustituto de Apodaca, aceptó la situación y el ejército trigarante entró a la capital del país

el 27 de septiembre de 1821, consumando la independencia de México. Estos dos últimos documentos contienen principios generales de organización política. Sin embargo, el primero, el Plan de Iguala, contiene, además, una norma que intentó establecer la igualdad de oportunidades entre la población del nuevo país. El artículo 12 dispuso que todos los habitantes, sin otra distinción que su mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar por cualquier empleo.

Instalada la Junta Provisional, el 28 de septiembre, levantó el Acta de Independencia y designó a la Regencia del Imperio. Esta convocó a elecciones al Congreso Constituyente quedando instalado el 24 de febrero de 1822. Este cuerpo colegiado no tardó en entrar en pugna con Iturbide coronado Emperador el 21 de julio del mismo año. Su reunión solo duró algunos meses. En su lugar Iturbide estableció, para legitimar sus afanes imperiales, la Junta Nacional Instituyente. Este órgano aprobó, a principios del año siguiente el Reglamento Político Provisional del Imperio destinado a regir la vida del país mientras se expedía la Constitución. En su artículo 90, el reglamento se refirió al problema agrario y al de la educación "por primera vez en los anales legislativos del país independiente". El artículo, ubicado en la sección séptima, referida al gobierno de provincias y pueblos y a las obligaciones de los diputados, provinciales, ayuntamientos y alcaldes estableció que estos:

"No omitirán diligencia...para extirpar la ociosidad y promover la instrucción, ocupación y moral

pública...para formar de acuerdo con el jefe político, y enviar al gobierno supremo para su aprobación planes juiciosos, según los cuales, pueda hacerse efectivo en plena propiedad, entre los ciudadanos indígenas y entre los beneméritos e industriosos, el repartimiento de tierras comunes ó realengas, salvo los ejidos precisos a cada población".

La extensión del país que nacía a la vida independiente era enorme "se extendía de norte a sur sin límites definidos y en cambio su población no pasaba de seis millones de habitantes." Con la independencia, las masas rurales no dejaron de reclamar las tierras que necesitaban para vivir, concentradas en unas pocas manos. Sin embargo, el gobierno "creyó, afirma Mendieta y Núñez, que el país, lejos de necesitar un reparto equitativo de la tierra, lo que requería era una mejor distribución de sus pobladores sobre el territorio y población europea que levantase el nivel cultural de la indígena, que estableciera nuevas industrias y explotara las riquezas naturales del subsuelo". Pretendiendo remediar la situación, la misma Junta Nacional Instituyente dictó, el 4 de enero de 1823, una ley con el objeto de estimular la colonización con extranjeros ofreciéndoles tierras para que se instalaran en el país. El artículo tercero autoriza al gobierno para tratar con empresarios y les ofrece compensaciones por las familias que trajeran. A cada colono se le daba un sitio, pero si dos años después no cultivaban esta extensión se consideraba libre el terreno por renuncia del propietario. El artículo segundo de la ley estableció:

"Debiendo ser el principal objeto de las leyes en todo gobierno libre, aproximarse en lo posible a que las propiedades esten igualmente repartidas, tomará el gobierno en consideración lo prevenido en esta ley

para procurar que aquellas tierras que se hallen acumuladas en grandes porciones en una sola persona o corporación y que no puedan cultivarlas, sean repartidas entre otras, indemnizando al propietario su justo precio a juicio de peritos."

A la caída del Imperio, saldo del Plan de Casa Mata, el Congreso, reinstalado pocos días antes de la abdicación de Iturbide, el 7 de marzo de 1823, declaró insubsistente la forma de gobierno establecida en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba "quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como le acomode". El Ejecutivo se depositó en una Junta de tres miembros. El 18 de agosto de 1824, cuando el gobierno provisional estaba a cargo de Miguel Domínguez, Vicente Guerrero y Nicolás Bravo, se expidió otra ley de colonización. Esta ordenaba que se repartiesen los baldíos entre aquellas personas que quisieran colonizar el territorio nacional, prefiriéndose a los mexicanos, y dentro de ellos tendrían prioridad los habitantes de los pueblos vecinos. El artículo 12 estableció barreras para evitar el latifundismo y el artículo 13 consignó para evitar la amortización que los nuevos pobladores no podrían pasar su propiedad a manos muertas. La misma ley facultó a los estados para expedir leyes particulares de colonización.

La influencia de las provincias, que sólo aceptaban al Congreso como convocante, motivó a este cuerpo a expedir las bases para la elección de un nuevo constituyente. El nuevo Congreso quedó instalado el 7 de noviembre de 1823 y bajo

* Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, 22a. Ed., Ed. Porrúa, México, 1989. págs. 101-102

la presidencia de Miguel Ramos Arizpe, la Comisión de Constitución presentó a la Asamblea el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana que fue aprobada el 31 de enero de 1824. El 1 de abril del mismo año, comenzó a discutirse el proyecto de Constitución, aprobada por la Asamblea el 3 de octubre y firmada al día siguiente. Esta Constitución, la primera del México independiente, que adoptó para el país la forma de República representativa, popular, federal, la religión católica, la separación de poderes, la soberanía del pueblo y algunos derechos individuales, no contenía normas para resolver los problemas sociales que enfrentaban las capas mayoritarias de la sociedad. "En nada se mejoraron las condiciones de vida y de trabajo del peonaje mexicano", ni tocó el tema relativo a los latifundios ni fue posible resolver la cuestión relativa a las relaciones entre la Iglesia y el Estado, conservando aquella sus monopolios y privilegios. Sin embargo, en materia de educación contiene normas importantes. En su artículo 50 se ordena:

"Promover la ilustración: asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados."

"Los constituyentes de 1824 no fijaron condiciones precisas a la educación nacional, pero tuvieron buen cuidado de proteger el derecho de las entidades recién federadas por esta

Constitución para que organizaran su educación de acuerdo con sus necesidades específicas".⁷ Parecía, y eso denota la disposición transcrita, que a comienzos de la vida independiente de México había gran temor de que el Estado buscara las mejores fórmulas para organizar la educación en servicio de todos los mexicanos. "Tres millones de indios analfabetos y miserables, herencia del régimen colonial, eran incorporados de golpe dentro del derecho común, adquiriendo ante la ley una igualdad teórica en relación con los otros sectores de la población."

"De la confusa variedad de tendencias políticas que siguió a la caída de Iturbide, estaban llamados a surgir los dos partidos políticos que andando el tiempo, se llamarían liberal el uno, conservador el otro". El primero propugnaba por la forma de gobierno republicano, democrático y federal. El programa del segundo adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas. Fue una lucha entablada durante más de cuarenta años. Muchas de las desgracias acontecidas en el país tendrían como fondo esta pugna de posiciones ideológicas. La primera batalla entre las dos tendencias se libró en el año de 1829. El Congreso Federal declaró electo presidente a Manuel Gómez Pedraza, pero después revocó su decisión y al tenor del Plan de Perote y de la rebelión de la Acordada, designó a

⁷ Raúl Bolaños Martínez, Orígenes de la Educación Pública en México, en Historia de la Educación Pública en México, S.E.P., 1a. Ed., México, 1981. p. 19.

Vicente Guerrero. En el mes de diciembre ante la invasión española, Anastasio Bustamante mediante el Plan de Jalapa, derrocó y mando asesinar a Guerrero. Habían triunfado los conservadores. Una vez en el poder, en 1830, ante la gravedad del problema agrario, este gobierno dictó una ley de colonización en la que se ordenó se repartiesen tierras baldías entre las familias mexicanas y extranjeras que quisieran colonizar los puntos deshabitados del país, dándose a las familias mexicanas fondos para el viaje hasta los lugares de colonización, manutención por un año y útiles de labranza.

Para estos años, dice el doctor Mora, los bienes de la iglesia católica en México, alcanzaban la cifra de 179'163,754.00. Don Lucas Alaman calculó la propiedad eclesiástica en cerca de 300 millones, y don Miguel Lerdo de Tejada en 250 millones. "Los capitales fincados o impuestos sobre propiedades raíces, en vez de ser objeto de operaciones comerciales y de dar vida a industrias y empresas, permanecían estancados, las transacciones sobre bienes raíces eran cada vez más escasas, y por consiguiente, los derechos que por éste capítulo debería percibir el gobierno, disminuyeron notablemente, pues finca rústica o urbana que era adquirida por alguna cofradía o fundación religiosa, ya no pasaba a propiedad de otra persona, sino en casos verdaderamente excepcionales."

A Manuel Gómez Pedraza, electo presidente de la República a consecuencia de los Tratados de Zavaleta, lo

* Lucio Mendieta y Núñez, op. cit., p.110.

sustituye en el gobierno Antonio López de Santa Anna. Por ausencia de éste se hizo cargo del gobierno el vicepresidente Valentín Gómez Farías. Su presencia fue determinante para que los más distinguidos liberales del país, como José María Luis Mora, Lorenzo de Zavala, Manuel Crescencio Rejón y Andrés Quintana Roo propusieran una serie de medidas encaminadas a organizar las instituciones políticas de México. Se expusieron y aprobaron múltiples reformas que giraban entorno, las más de ellas, de los sectores eclesíástico y militar: se prohibió la sepultura de cadáveres en las iglesias; se impidió que los religiosos se mezclaran en asuntos políticos; se suprimió la coacción civil para el cobro de diezmos y para el cumplimiento de votos monásticos; se intentó destruir la clase militar imponiendo orden y disciplina en el ejército; se ordenó la secularización de las misiones de California; se suprimieron las instituciones monásticas, etc. Además, fue en este momento "cuando se fijaron las tesis fundamentales a las que aspiraba el México nuevo en materia educativa". Los aspectos más importantes de esta reforma que pretendió señalar el rumbo definitivo a la educación en México fueron: a) se determinó el control del Estado sobre la educación, para lo cual se ordenó la creación de la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales; b) se instituyó la libertad de enseñanza, pero sujeta a las disposiciones y reglamentos que al efecto diera a conocer el gobierno nacional; c) se sustrajo la enseñanza de manos del clero, como recurso para encontrar una sólida formación ciudadana y para fundamentar la educación mexicana en los conocimientos

científicos más avanzados; d) se fomentó la instrucción elemental para hombres y mujeres y para niños y adultos; e) se promulgó la fundación de escuelas normales con el propósito de preparar un profesorado consciente de su función social. Asimismo, además de clausurarse la Real y Pontificia Universidad, de fundarse la Biblioteca Nacional y dos Escuelas Normales y una para adultos, se expidió una Ley de Enseñanza el 23 de octubre de 1833, que dispuso, por primera vez, la libertad de enseñanza en sus artículos 23, 24 y 25. Este último artículo estableció las condiciones en que debería instrumentarse ese derecho:

"En uso de esa libertad, pueda toda persona a quien las leyes no se lo prohiban abrir una escuela pública del ramo que quisiere, dando aviso precisamente a la autoridad legal y sujetándose en la enseñanza de doctrina, en los puntos de política y en el orden moral de la educación a los reglamentos generales que se dieren sobre la materia".

Esta reforma motivó la oposición de los grupos conservadores del país, particularmente del clero y la clase militar, y apoyados por Santa Anna dieron a conocer en el mes de mayo de 1834, el Plan de Cuernavaca, con el que se reconocía a aquel como Presidente legítimo.

En el inmediato Congreso Federal, que se reunió en enero de 1835, los conservadores obtuvieron mayoría. Entre sus primeros actos desconocieron las reformas y la calidad de vicepresidente de Valentín Gómez Farías. El 9 de mayo se proclamó Congreso Constituyente, investido, en franca violación del artículo 171 de la Constitución de 1824, para variar la forma de gobierno de la República. La Asamblea expidió, el 23 de octubre,

"las Bases para la nueva Constitución" que ponía fin al sistema federal y establecía las bases de una República centralista. En medio de la guerra contra Texas, en diciembre de 1836, se expidieron las Siete Leyes que permitieron a los conservadores "tomar el poder y conducir el destino de México". Se consignaron entre sus preceptos, con claro acento conservador, los derechos y obligaciones de los ciudadanos, la composición y funciones de cada uno de los poderes, la "división territorial del país y el gobierno interior de sus pueblos" y la posibilidad de reformas al mismo documento. La segunda Ley contempló la creación de un "exótico" Supremo Poder Conservador que estaría compuesto de cinco miembros, que serían elegidos por virtud de su capital y que tendría facultades extraordinarias. Estas leyes, como dice el maestro Mario de la Cueva, "fueron la respuesta a la legislación dictada por Valentín Gómez Farías. Era el pasado colonial, aristocrático y privilegiado, que renacía y se afirmaba en una Constitución rígida," "que estaba destinada al mantenimiento de los fueros y privilegios de ciertas clases sociales".

La guerra contra Texas, la librada contra los franceses, el intento separatista de Yucatán y las constantes pugnas entre liberales y conservadores hacían crecer las tensiones en el joven país. En 1841 cayó el gobierno de Bustamante y quedaron suprimidas por decisión del general Santa Anna las Siete Leyes de 1836. En 1842 se reunió una nueva Asamblea Constituyente que empezó a trabajar en varios proyectos de organización política. El 11 de diciembre del mismo año, un

pronunciamiento en Puebla lo desconoció. Ocho días más tarde se expidió un decreto que facultaba al gobierno a nombrar una junta de ciudadanos distinguidos, para que formaran las bases que organizaran a la Nación. El 6 de enero de 1843 quedó formalmente instalada la Junta Nacional Legislativa. El 12 de junio del mismo año, el gobierno provisional a cargo de Santa Anna sancionaba las Bases Orgánicas acordadas por la misma Junta. Este documento reiteró la independencia de la nación y la organización de la República centralista, declaró la supresión del Supremo Poder Conservador, conservó la intolerancia religiosa, fortaleció al Ejecutivo, ratificó la división del país en departamentos, consignó categorías de individuos, estableció la pena de muerte, la creación de tribunales sin sujeción a derecho, severas restricciones a la libertad de imprenta y otras normas de organización política y administrativa. Apesar del carácter francamente aristocrático de esta Carta, en materia de educación, en su artículo 93, el Estado volvió a mostrar cierta preocupación por su control al instituirse un Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, bajo el cual se expidió, posteriormente, un Plan General de Enseñanza que creó la Dirección General de Instrucción Primaria así como una Junta Directiva de Instrucción Superior.

Las Bases Orgánicas no fueron suficientes para darle paz al país. Hubieron de sucumbir a diversos pronunciamientos y revueltas. El 4 de agosto de 1846, Mariano Salas se pronunció en la Ciudadela convocando a un Congreso con facultades de constituyente. Enmedio de la invasión

norteamericana, y con el país escindido "en grupos políticos antagónicos" éste inició sus sesiones el 6 de diciembre de 1846 bajo la presidencia de José Joaquín de Herrera. "Acaso ninguna otra de nuestras Asambleas nacionales ha sentido sobre sí el peso de tan graves destinos. En plena lucha con los Estados Unidos, asumió la responsabilidad de la guerra y la paz. Ese Congreso fue el que autorizó la venta de los bienes del clero para continuar la guerra, lo que provocó la caída de Gómez Farías y fue la que ratificó el Tratado de Guadalupe después de dolorosas deliberaciones. Y en medio de las angustias de esos días, entre las revueltas de la capital y las noticias de los desastres de nuestras tropas, todavía pudo llevar a cabo su tarea de constituyente." La obra de esta Asamblea se coronó el 18 de mayo de 1847, fecha en que sancionó el Acta Constitutiva y de Reformas, propuesta por Mariano Otero que estableció la observancia de el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 y como consecuencia el régimen federal. El documento consagra entre otros puntos: el ejercicio de los derechos ciudadanos, reglas de organización política, la supresión de la vicepresidencia y como punto esencial el amparo, con el cual "los derechos del hombre no serían mera declaración lírica sino garantía constitucionalmente protegida".

"La hacienda pública continuaba en bancarota; la guerra de castas se encendía en el norte, en Yucatán y en los límites de San Luis y Querétaro; los filibusteros se aventuraban por varios rumbos, animados por el precedente de Texas; después del de Paredes los levantamientos se sucedían, con planes y

pretextos diversos; la desunión cada vez más acentuada entre los Estados y los poderes del centro, relajaba el sistema federal." Severamente dividido el país entre conservadores y liberales, el 20 de abril de 1853 tomó posesión de la presidencia, bajo el Plan del Hospicio, por undécima ocasión, Santa Anna. Entre otras medidas, las más exóticas, en 1854 expidió una ley de colonización, por virtud de la cual se nombró un agente en Europa a fin de que favoreciera la inmigración y se les señaló a las familias específicamente la cantidad de tierras que se les permitiría poseer.

El 1 de marzo de 1854, el general Ignacio Villareal proclamó el Plan de Ayutla, reformado diez días después en Acapulco. En él se destituía a Santa Anna de la presidencia, se convocaba a elecciones y a un Congreso extraordinario para constituir a la Nación bajo la forma de República representativa popular. Después del derrocamiento del dictador y de la renuncia de Juan Alvarez a la presidencia, Ignacio Comonfort ocupó la Primera Magistratura y expidió, el 23 de mayo de 1856, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que regiría el tiempo que tardase la expedición de la Constitución. La ley de supresión de fueros militar y eclesiástica en materia civil y la ley de libertad de imprenta habían precedido a este cuerpo de normas. En el Estatuto, que iba a encontrar fuerte oposición, se insistió en la libertad de enseñanza. El artículo 38 estableció: "Quedan prohibidos todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones", "con lo que se trataba de impedir la participación exclusiva de los grupos reaccionarios". El artículo 39 consignó:

"La enseñanza privada es libre: el poder público no tiene más intervención que la de cuidar que no se ataque la moral. Más para el ejercicio de las profesiones científicas y literarias, se sujetarán las que a él aspiren a lo que determinen las leyes generales acerca de estudios y exámenes".

La condición de vida de la mayoría de la población en esta época era ínfima. En estos años "nos encontramos con jornadas de trabajo de dieciocho horas laborales y salarios de dos reales y medio; para la mujer obrera y los niños se destinaba un real semanario. Pero más grave aún, en 1854, los obreros percibían salarios de tres reales diarios, lo que significa que en treinta y un años el aumento de salarios fue de seis centavos".

"Hacia el año de 1856 y a raíz de los acontecimientos políticos en los cuales el clero tomó una participación directa, ya estaba fuera de duda que el lamentable estado económico de la República se debía en gran parte a la amortización eclesiástica. El erario dejaba de percibir los derechos que le correspondían en las traslaciones de dominio por la sencilla razón de que estas eran cada vez más escasas, pues el clero concentraba en sus manos gran parte de la propiedad raíz y raras veces hacía ventas a los particulares. El comercio y la industria sufrían igualmente, porque la amortización eclesiástica significaba el estancamiento de los capitales". Estas razones determinaron al gobierno a dictar el 25 de junio de 1856 la Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos o Ley "Lerdo", que dispuso la adjudicación a los arrendatarios, de las fincas

* Lucio Mendieta y Núñez, op. cit., p. 119.

rústicas y urbanas que perteneciesen a corporaciones civiles y eclesiásticas¹⁰. "La adjudicación debería hacerse dentro de los tres meses contados a partir de la publicación de la ley, y si así no se hacía perdía sus derechos el arrendatario y se autorizaba el denunciante, otorgando como premio al denunciante la octava parte del precio que se obtuviese en la venta de la finca denunciada. Las fincas denunciadas se venderían en subasta pública y al mejor postor, gravándose todas estas operaciones en favor del gobierno, con una alcabala de cinco por ciento como derechos de traslación de dominio". Pretendiendo acabar con el latifundismo laico, la ley estableció que ninguna corporación civil o eclesiástica, tendría capacidad para adquirir o administrar bienes raíces, confundiendo en una sola medida todos los bienes de comunidades, así eclesiásticos como civiles, provocando enormes perjuicios a la clase rural, pues esta disposición fue la base de la adjudicación del fundo legal de muchos pueblos. La Ley, contrariamente a lo que buscaba, redistribuir la propiedad territorial creando un mayor número de propietarios, impulsar el comercio, las artes y la industria y favorecer a las clases más desvalidas, dió lugar a un sin número de abusos en perjuicio de los bienes de los pueblos y comunidades indígenas, pues fueron despojados de las tierras que poseían

¹⁰ Los arrendatarios de fincas de propiedad eclesiástica, no pudieron aprovecharse de los beneficios de la ley por múltiples razones, pero fueron los prejuicios morales y religiosos los que más influyeron en el ánimo de estos. "El clero mexicano declaró excomulgados a quienes compraran bienes eclesiásticos y por ese motivo numerosas personas se abstuvieron de efectuar en su provecho las operaciones autorizadas por la ley".

desde hacía siglos". La Constitución de 1857 habría de confirmar la incapacidad referida, al elevar a la categoría de preceptos políticos fundamentales los postulados esenciales de la ley de 25 de junio.

Convocado el 16 de octubre de 1855 por Juan Alvarez, en cumplimiento por lo dispuesto en el artículo quinto del Plan de Ayutla, el 18 de febrero de 1856 inició sus sesiones, el Congreso Constituyente presidido por Ponciano Arriaga. "Un año y un día después de la sesión de apertura, cumplidas 141 reuniones, se verificó, el 17 de febrero de 1857, también con la presencia de Comonfort, la clausura de las sesiones del Congreso Constituyente. Ningún grito, ningún viva se escuchó entonces de la galería. La nación, llamada a unirse bajo el amparo de una nueva Constitución estaba, absoluta y desafortunadamente, dividida". Fue jurada y firmada el 5 de febrero de 1857. Esta Carta, de gran contenido liberal, consignó los derechos del hombre, "base y objeto de las instituciones sociales", claramente en 29 artículos: enseñanza, trabajo, ideas, conciencia, imprenta, petición, asociación, portación de armas y tránsito, irretroactividad de las leyes, legalidad, garantías en el proceso criminal y prohibición de monopolios; asimismo consignó la soberanía original de la Nación, federalismo, división de

¹¹ El maestro Mendieta y Nuñez dice que el Gobierno "esperaba obtener, como resultados inmediatos de la Ley, el desarrollo del comercio, el aumento de los ingresos públicos, el fraccionamiento de la propiedad y el progreso de la agricultura, pues se estimaba que la mano muerta poco hacía en favor de sus mismas propiedades y que la propiedad comunal de los indígenas languidecía precisamente por no haberse reducido a propiedad individual". El Problema Agrario de México, Ed. Porrúa, 22a. Ed., México, 1989. p. 121.

poderes, sufragio universal, poder legislativo unicameral, el control constitucional y la responsabilidad de los funcionarios públicos. Con respecto a la libertad de enseñanza el artículo 3º estableció:

"La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos se deben expedir".

La misma Constitución contiene algunas disposiciones de carácter laboral con marcada tendencia individualista. El artículo 4 declaró la libertad de profesión, industria o trabajo y la garantía, en el artículo 5, de que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin su consentimiento y la retribución convenida. En el artículo 32 se dejó constancia de la necesidad "de dictar una legislación que protegiera, a los trabajadores; si bien la vaguedad del precepto impidió que el poder legislativo realizara una labor efectiva". Destaca en los debates del Constituyentes la intervención de Ignacio Ramírez, el Nigromante, quien, en la sesión de 7 de julio de 1856, vehementemente reprochó a la Comisión el no haberse ocupado de los grandes problemas sociales; demandó que se legislara para que se evitaran las penalidades que sufrían los obreros; habló de la insuficiencia del salario para la satisfacción de las necesidades de subsistencia del trabajador; se refirió a la necesidad de un "derecho a dividir

proporcionalmente las ganancias con todo empresario".¹²

En materia agraria esta Constitución elevó a la categoría de preceptos fundamentales, los postulados esenciales de la ley de desamortización con lo cual quedó definitivamente establecida la incapacidad legal de todas las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrar capitales impuestos sobre ellos.

Con sentido social, el problema de la tierra afloró en boca de tres distinguidos constituyentes: José María del Castillo Velasco, Ponciano Arriaga e Isidoro Olvera. Este último presentó una iniciativa de ley Orgánica para arreglar la propiedad en toda la República. El proyecto prevenía medios para evitar el latifundismo y hacer que los pueblos obtuvieran tierras y los instrumentos para cultivarlas. Castillo Velasco presentó, el 16 de junio, un voto particular que "encaraba valientemente el gran problema social que afrontaba nuestro país a consecuencia de la imperiosa necesidad de dar tierras a los pueblos":

"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..."
"Todo pueblo de la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos".

Ponciano Arriaga en su voto particular de 23 de junio de 1856 dijo:

¹² José Dávalos, Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo, 1a. Ed., Ed. Porrúa. México, 1988. p.33.

"Mientras que pocos individuos estan en posesion de inmensos e incultos terrenos, que podrian dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo." "Nos divagamos en la discusion de derechos y ponemos aparte los hechos positivos. La Constitución debiera ser la Ley de la tierra".

En un significativo momento de su intervención expresó:

"¿Hemos de practicar un gobierno popular y hemos de tener un pueblo hambriento, desnudo y miserable? ¿Hemos de proclamar la igualdad y los derechos del hombre y dejamos a la clase más numerosa, a la mayoría de los que forman la Nación, en peores condiciones que los ilotas o los parias? ¿Hemos de condenar y aborrecer con palabras la esclavitud, y entre tanto la situación del mayor número de nuestros ciudadanos es mucho más infeliz que la de los negros en Cuba, o en los Estados Unidos del Norte? ¿Cómo y cuando se piensa en la suerte de los proletarios, de los que llamamos indios, de los sirvientes y peones del campo...?"

Los importantes cambios que los liberales imponían al país para lograr el progreso nacional dieron pie a que los conservadores lanzaran el Plan de Tacubaya y que al año siguiente estallara la Guerra de los Tres Años. En medio de la guerra civil y entre otros documentos del mismo valor histórico, como la leyes del matrimonio civil, del registro civil, de intervención del clero en los cementerios, de libertad de cultos, de secularización de hospitales y de extinción de comunidades religiosas, el 12 de julio de 1859, el gobierno juarista expidió la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos. Mediante esta ley, decía el artículo primero:

"entran al dominio de la Nación todos los bienes que el clero secular y regular ha venido administrando con diversos títulos sea cual fuera la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido."

Se exceptuaron de la nacionalización únicamente los edificios destinados directamente a los fines de culto. La misma ley suprimió las ordenes monásticas y declaró la separación entre la iglesia y el Estado. Esta y la ley de desamortización, al decir del maestro Mendieta y Nuñez, "dieron muerte a la concentración eclesiástica, pero extendieron en su lugar el latifundismo y dejaron a su merced una pequeña propiedad, demasiado reducida y demasiado débil, en manos de la propiedad inferior del país (la indígena) cultural y económicamente incapacitada no solo para desarrollarla sino aún para conservarla".¹³

El triunfo liberal durante la guerra permitió a Juárez regresar a la ciudad de México y organizar el gobierno nacional, después de haber sido declarado presidente constitucional el 11 de junio de 1861. La pacificación de grupos rebeldes y la difícil situación económica fueron los dos problemas más grandes a los que se enfrentó el gobierno. A pesar de estas condiciones, el 15 de abril de 1861 se hizo un nuevo intento para controlar la educación a través de una ley sobre la materia. En ella se propuso, principalmente, "la unificación del Plan de estudios de instrucción elemental y la creación del mayor número posible de escuelas primarias para que, bajo la dirección

¹³ Lucio Mendieta y Nuñez, op. cit., p. 126.

del gobierno nacional, se pudieran atender las necesidades educativas del pueblo".

Para tratar de resolver la deplorable situación económica, el Congreso expidió, el 17 de julio de 1861, un decreto por el cual suspendía por dos años el pago de la deuda exterior. Esta disposición sirvió de pretexto para que las ambiciones imperialistas de algunas naciones europeas acordaran intervenir en nuestro país. A principios de 1862 se disolvió el conflicto con España e Inglaterra pero no sucedió lo mismo con Francia que pretendía establecerse en México para tener una zona de influencia en América. Conseguida la ocupación del país, para mediados de 1863 se "urdió la imposición de un gobierno extranjero con Maximiliano de Austria a la cabeza". Contrario a las intenciones de los conservadores que le dieron su apoyo, Maximiliano elaboró una legislación de franco contenido liberal y social. Al tratar de organizar su gobierno, el emperador, reglamentó lo relativo a la educación mediante un amplio documento de 172 artículos que se dio a conocer el 27 de diciembre de 1865 con el nombre de Ley de Instrucción Pública. Este documento declara que la educación sería gratuita, obligatoria y estaría bajo la vigilancia de los Ayuntamientos y la conducción del Ministerio de Instrucción Pública. El artículo 165 restaba injerencia al clero en la educación:

"Desde el 1 de enero de 1866 quedarán suprimidas en todos los establecimientos las plazas de capellanes y de sacristanes. No habrá en ningún establecimiento público rezos ni misas diarias de obligación".

Respecto a lo trabajadores el Estatuto del Imperio, suscrito el 10 de abril de 1865, en los artículos 69 y 70 se prohibieron los servicios gratuitos y forzosos, se consignó que a nadie se le podía obligar a prestar servicios personales sino temporalmente y para empresa determinada; un menor sólo podía prestar servicios con la autorización de sus padres o curadores y a falta de estos de la autoridad política. "También se expidió, el 1 de noviembre de 1865, la Ley del Trabajo del Imperio, que disponía entre otras cosas, la libertad del campesino para separarse, sin consecuencias, de la finca en la cual prestaba sus servicios; el establecimiento de la jornada de sol a sol con descanso intermedio de dos horas; el descanso semanal obligatorio; el pago de salarios en efectivo; la reglamentación de las deudas de los campesinos; el acceso sin obstáculos de los comerciantes a los lugares de trabajo; la creación de escuelas en las haciendas con más de 20 familias; el establecimiento de una inspección de trabajo; y la determinación de sanciones económicas en caso de violación de estas normas"¹⁴.

En San Luis Potosí, el 20 de julio de 1863, el gobierno republicano, que iniciaba su largo peregrinar de cuatro años, urgido de fondos, expidió un decreto sobre terrenos baldíos. Con él las cuestiones referentes a estos terrenos quedaron exclusivamente de la competencia federal. El artículo 2 de la ley otorgó derecho para denunciar y adquirir porciones de tierras nacionales, hasta por un máximo de 2,500 hectáreas. Podían concederse hasta cien hectáreas a título

¹⁴ José Davalos, op. cit., p.35.

gratuito. El artículo 10 obligaba a los propietarios de baldíos a mantener cuando menos un habitante por cada doscientas hectáreas adjudicadas, bajo pena de perder el derecho al terreno y lo que por él hubiera exhibido, si dejaba de tener los habitantes correspondientes durante cuatro meses en un año¹⁵.

Una vez vencidos los ejércitos extranjeros y la facción conservadora que la apoyaba, en 1867 el gobierno de Juárez se propuso convertir la educación en una función pública para lo cual encargó al Ministro de Justicia e Instrucción Pública, Antonio Martínez de Castro, que formulara un plan de educación que hiciera realidad ese propósito. El 2 de diciembre del mismo año, se publicó la Ley Orgánica de Instrucción Pública para el Distrito Federal y Territorios. Es notorio, en el nombre mismo de la ley, el respeto a la fórmula federalista. Esta Ley propuso la unificación de la instrucción primaria, a la vez que la consideró obligatoria y gratuita; contenía un plan de estudios para la educación secundaria, ordenaba la creación de la Escuela Nacional Preparatoria, "el más sólido cimiento de la enseñanza". Además, reglamentó la enseñanza superior. "Es conveniente advertir que todo el Plan se apoyaba en una enseñanza científica en que la ciencia y sus aplicaciones permitieran reformar a la sociedad".

Dos años después, el gobierno de Juárez expidió otra Ley de Instrucción Pública. Como novedad se incluía la supresión de la enseñanza de la religión en la escuela primaria, con lo que la instrucción elemental adquiría las características

¹⁵ Lucio Mendieta y Núñez, op. cit., p. 143.

de obligatoria, gratuita y laica. Se dispuso la creación de escuelas primarias en la cantidad suficiente para atender los requerimientos de la población infantil y la fundación de dos escuelas para adultos. Estas escuelas estarían sujetas a un reglamento y a las disposiciones que diera a conocer el Ministerio de Instrucción Pública. También la ley se refirió a la segunda enseñanza, se revisó la organización de la Escuela Nacional Preparatoria y se legisló en materia de educación superior. Como institución máxima, se ordenó la creación de la Academia de Ciencias y Literatura, que debía impulsar la educación científica y formar profesores para los niveles superiores de educación.

El 19 de julio de 1872, un día después de la muerte de Juárez, se hizo cargo de la presidencia Sebastián Lerdo de Tejada. Lerdo restableció el senado, incorporó las Leyes de Reforma a la Constitución, inauguró el ferrocarril mexicano y se propuso hacer realidad el laicismo por lo que en 1874 dictó una ley cuyo artículo 4 prohibía la enseñanza religiosa en los planteles oficiales e imponía en su lugar la enseñanza de una moral laica. El 31 de mayo de 1875, se expidió una ley de colonización que facultaba a el Ejecutivo para procurar la inmigración de extranjeros al país. "Esta ley es importante porque autoriza los contratos de gobierno con empresas de colonización a las que se conceden subvenciones y otras franquicias en favor de las familias que lograsen introducir a la República, así como terrenos baldíos para que se repartiesen entre los colonos con obligación de pagarlos en largos plazo. La

artículo 1 de la ley, autoriza la formación de comisiones exploradoras para medir y deslindar las tierras baldías, y la fracción IV del propio artículo otorga a quien mida y deslinda un baldío, la tercera parte del mismo como premio por el servicio. Este fue el origen de las compañías deslindadoras"

2.- EL PORFIRISMO.

El 26 de octubre de 1876 fue declarado reelecto Presidente de la República Sebastián Lerdo de Tejada. En el mismo otoño, el Plan de Toluca reconoció Presidente interino a José María Iglesias. Las tropas de Porfirio Díaz, por otra parte, enarbolando el Plan de Tuxtepec, ocupaban gran parte de la República. En noviembre, Lerdistas y Porfiristas se enfrentaron en Tecuac obteniendo los segundos la victoria. El 21, el Presidente Constitucional comenzó un éxodo que lo llevó a Morelia, Acapulco y posteriormente a Panamá. Dos días después, Díaz entró a la Capital de la República y proclamó oficialmente el Plan de Tuxtepec y sus reformas de Palo Alto¹⁴. Se autonombró Jefe del Poder Ejecutivo de la República cediéndolo poco después a Juan N. Méndez para ir a combatir a Iglesias. No hubo combate

¹⁴ Con la proclamación de este Plan se proponían cinco principios basicamente: no reelección del Presidente de la República y gobernadores de los Estados; desconocimiento del gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada; reconocimiento de los gobernadores de los estados con la única condición de que se adhirieran al Plan; comicios para los Supremos Poderes de la Unión y entrega provisional del Poder Ejecutivo al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, si aceptaba el Plan de Tuxtepec.

pero si un arreglo satisfactorio y benéfico para Díaz. Un par de meses vió desfilar a cuatro Presidentes. Después de que en dos ocasiones perdiera las elecciones presidenciales, Porfirio Díaz asumió el poder provisionalmente, el 15 de febrero de 1877, y de forma constitucional el 5 de mayo del mismo año.

La situación del país en esta época era desastrosa. Díaz encontró una Nación desprestigiada, con una economía paralizada, con un pueblo, en su mayoría indiferente políticamente y con órganos administrativos ineficaces y corruptos. "La guerra civil había entre grandes charcos de sangre, amontonado escombros y miserias por todos lados". Los campos permanecían vacíos por la leva constante, las fábricas, talleres y escuelas permanecían inactivos, en las ciudades cubrían el ambiente recelos y temores. Pueblo y burguesía, ejército y burocracia, vencedores y vencidos convivían en medio de ruinas legales y políticas.

"Llega el porfirismo al poder, dice el maestro Jose C. Valadés, cuando los mexicanos experimentan, más que nunca, repugnancia por la violencia, por la crueldad y por la sangre de tantos años de guerra civil. Hay deseos de un nuevo mundo. Sientese el país atraído hacia un camino que no es ya el de la guerra y sí el de la paz; y es que los hombres, cansados y agotados, no quieren pensar más en la defensa hecha con sus propias manos: quieren una comodidad: la que se les defienda. Por eso anhelan el engrandecimiento y el poderío del Estado; quieren

que éste exista, y le abren las puertas al primero que les ofrece tan hermosa perspectiva: éste es el general Porfirio Díaz¹⁷.

El porfirismo, como lo ha apuntado don Emilio Rabasa, "es un régimen en el que la dictadura personal se cubre con el respeto de las formas legales y se combina con el empleo enérgico de la fuerza". Desde los primeros años éste gobierno dispuso de la fuerza para acallar a los que consideraba enemigos de la tranquilidad pública. Su primer acto, fue "dictar una ley de gran severidad contra plagarios y ladrones, previniéndose contra el fruto natural de las revueltas. No sería el botín el cebo para atraer soldados a sus filas, ni el saqueo un medio de subsistencia para la revolución". A partir de entonces la consigna es ante todo pacificación y orden, "enseguida progreso económico, y por último libertades políticas, siempre que fueran compatibles con las ideas de disciplina y desarrollo".

Es innegable el progreso económico alcanzado en este periodo. Su valía estriba en que se logró un avance considerable en muchas materias, incomparable con otras etapas de nuestra historia. Nunca la economía de México había progresado en esa medida. Jamás, se habían construido obras de infraestructura, como en años de Díaz. Además, dice Luis González, de 1867 a 1910 se derramó mucho menos sangre que de 1810 a 1866 y de 1911 a 1930. La paz, el progreso económico deben "entenderse en relación con el antes y el después de la historia de México y no en términos absolutos".

¹⁷ José C. Valadés, el Porfirismo, Historia de un Régimen, Tomo I, el Nacimiento(1876 1884), U.N.A.M., 2a Ed., México, 1987.

Desde los primeros años del régimen se buscó tener relaciones con otras naciones. El peligro que significaba la cercanía con Estados Unidos y sus deseos de expansión y dominio y la posibilidad de inversión que ofrecían, apremiaron a la necesidad de encontrar protección en Europa. Se reanudaron relaciones con Alemania, Francia, Inglaterra, Italia, Bélgica y España. A partir de 1881, estos seis países obtuvieron concesiones para explotar diversos rubros de la actividad nacional. Las inversiones de Estados Unidos, para 1911, representaban el 38 por ciento del total de la inversión extranjera, concentrada principalmente en la construcción de ferrocarriles y las industrias extractivas. Más del 41 por ciento de la inversión norteamericana se destinó a la expansión ferroviaria y más del 38 por ciento a la minería y la metalurgia. El capital francés fluyó sobre todo hacia las actividades industriales, donde constituía el 55 por ciento de la inversión extranjera total; también participaron con capitales en la banca, en ferrocarriles y en minería; ésta última actividad también explotada por Inglaterra que, además, tenía fuertes inversiones sobre todo en el sector de servicios públicos. Al comienzo del segundo periodo de gobierno del General Díaz el capital extranjero en México era de 100 millones de pesos, para 1910, la cifra había crecido a 3400 millones. "Con la enorme inversión extranjera la economía mexicana llegó a un considerable desarrollo de carácter capitalista, pero al mismo tiempo marcadamente dependiente. Casi toda la actividad económica quedó bajo control de fuertes grupos monopolistas con matrices en el extranjero". "La economía quedó proyectada hacia el

exterior. Los ferrocarriles se trazaron con vista a la exportación de los productos aquí extraídos; la agricultura se orientó a la producción de frutos exportables, la minería, originalmente dedicada a los metales preciosos, se dedicó a la extracción de metales industriales, necesarios para los países inversionistas.¹⁴

Los grandes capitalistas extranjeros fueron ilimitadamente protegidos por el gobierno debido a la creencia, al espejismo, de que estos acarrearían el progreso de la Nación. Por su creciente influencia política y económica representaron notable apoyo para el régimen de Díaz. Este consideró la presencia de extranjeros, como el único medio de hacer crecer al país, sin medir el riesgo que significa poner a manos de advenedizos la economía de un Estado. Díaz puso el progreso de México a expensas de las fluctuaciones de la economía mundial.

La vida económica creció considerablemente. Los ingresos en 1877 importaron \$19'776,638 y en 1909-1910, \$106'328,845. Las importaciones en 1884 fueron de \$23'786,684 y las exportaciones de \$46'670,845. En 1909-1910 ascendieron a \$194'854,547 y \$260'056,228, respectivamente. En 1877 los ferrocarriles de México tenían una extensión de 578 kilómetros y en 1910 eran, incluyendo los de los Estados, de 24,559 kilómetros. La red telegráfica tenía en 1877 una extensión de 2116 kilómetros, y en 1909, de 3'220,000 kilómetros. La producción minera de oro y plata fue de \$26'310,815 en 1877 y en

¹⁴ Oscar Castañeda Batres, La Revolución Mexicana, Ensayo Crítico, 1a. Ed., Ed. Miguel Angel Porrúa. México, 1989. p.43-44.

1909 llegó a \$160'332,876. En 1877 casi no existían industrias, para 1910 habían en movimiento 146 fábricas de hilados y tejidos que producían \$43'370,912, y ocupaban 32,229 obreros. En 1877 solo existía una sucursal del Banco de Londres, México y Sudamérica, con un capital de \$500,000, y al 30 de junio de 1910 habían 32 bancos federales, con un capital pagado de \$172'665,400, y fondos de reserva de \$61'461,426. La explotación del petróleo se inició en México hacia 1904, el cable se inauguró en 1881 y el teléfono en 1882. La paz, el crecimiento demográfico, la prosperidad comercial, la incipiente industrialización, oscurecían el fondo de penurias, de injusticias, de humillaciones y despojos, en que descansaba el auge marcial y deslumbrante del capitalismo mexicano, respaldado por el enfático capital extranjero."

"El bienestar alcanzó a poquísimos y a costa del bien de las mayorías. La superioridad y riqueza de algunos se basó en la inferioridad y pobreza de otros". El progreso de un pueblo encuentra su medida a través de su población. Cuando la mayoría de ella permanece alejada de los satisfactores necesarios para su desarrollo, no puede decirse que un pueblo ha crecido, ni que la Nación ha prosperado. "Es axiomático que los pueblos no son prósperos sino cuando la generalidad de los ciudadanos

¹⁹ Humberto Hiriart Urdanivia, citado por Moisés Ochoa Campos, La Revolución Mexicana, sus Causas Económicas, I.N.E.H.R.M. México, 1966. p. 130

disfrutaran de particular y siquiera relativa prosperidad". No es posible pensar en el desarrollo de un país solo examinando avances materiales. En el hombre mismo, en su forma de vida, en el desarrollo de sus valores, en su posición dentro de la sociedad, se deben buscar los rastros, las huellas, la evidencia del desarrollo de una Nación.

Para comprender la motivación de los hombres de la época para lanzarse al conflicto iniciado en 1910, es preciso hacer el análisis de la situación de las capas mayoritarias de la sociedad, para encontrar, además, marco a las demandas de los posteriores documentos expedidos en medio de la lucha y sentido a la plasmación constitucional de importantes derechos a favor de las clases desprotegidas.

1. - LA EDUCACION

El Ministro de Instrucción Pública del gobierno de Lerdo, José Díaz Covarrubias, nos dice que en 1875 existían más de 8,000 escuelas en el territorio nacional, en ellas se atendían a 349,000 niños de una población infantil de 1'800,000. De esas escuelas solo 2,000 eran particulares y el resto eran planteles oficiales. Solo quedaban en el país 117 escuelas atendidas por el clero, había 4,500 planteles de instrucción elemental. El salario promedio de los profesores era de 45 pesos mensuales. De los 8,000 maestros que había 6,000 carecían de preparación específica para la docencia, lo cual implicaba un serio problema para el avance de la educación.

El 23 de mayo de 1888 se aprobó una ley de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales. Esta ley consignó, entre otras cosas, la gratuidad de todas las escuelas oficiales de educación primaria; la prohibición de que en estos establecimientos intervinieran miembros del clero; el nombramiento de maestros ambulantes en las localidades donde no existieran escuelas; el carácter obligatorio de la instrucción primaria elemental y la división de la educación primaria en elemental y superior, la primera a cargo de los municipios, aunque subvencionada por el Ejecutivo, la segunda directamente subvencionada por este.

Dos años después, el 28 de mayo de 1890, el Poder legislativo aprobó una iniciativa de ley que autorizaba plenamente al presidente de la República legislar sobre educación. El documento señalaba:

"Artículo 1º Se autoriza al Ejecutivo para dictar todas las disposiciones convenientes, a fin de organizar y reglamentar la instrucción primaria, en el Distrito Federal y Territorios de Tepic y la Baja California, sobre las bases de que esa instrucción sea uniforme, laica, gratuita y obligatoria."

Hacia 1900 la población del país llegaba a la cifra de 12'500,000 de habitantes. De estos, 2'500,000 estaban en edad escolar y solo disfrutaban de enseñanza primaria alrededor de 800,000 alojados en 11,800 escuelas, de suerte que no más de un 33% de los niños recibían esta clase de instrucción. De dichas escuelas, 531 estaban en el Distrito Federal, de ellas 202 eran sostenidas por particulares. De los 12'631,558 habitantes 10'445,620 no sabían leer ni escribir y 328,007 solo sabían mal leer. En 1908, siendo Ministro de Instrucción Pública y Bellas

Artes, el maestro Justo Sierra, se aprobó una Ley de Instrucción Primaria para el Distrito Federal y Territorios. Esta Ley incluyó un importante concepto: la educación integral, es decir, educación equilibrada, que produzca el desarrollo armónico del ser humano en lo físico, intelectual y moral.

A pesar de la existencia de leyes abundantes sobre educación, los gastos públicos y privados en el sector fueron ínfimos. De la totalidad del gasto público aplicado del periodo de 1867 a 1907, sólo se destinó un promedio de 4.5 por ciento del producto interno bruto a la educación. La enseñanza técnica y profesional casi no tuvo desarrollo, y la educación en general era elitista en extremo, reservada a los grupos dominantes y a una parte de los estratos medios.

Otros datos que nos ilustran la situación de México en vísperas del estallamiento de la lucha armada de 1910 son los siguientes: sabían leer y escribir el 20 por ciento de la población del país en 1910; sólo sabían leer el 1.8 por ciento. Las escuelas primarias contaban 12,068 en 1908; las escuelas particulares representaban el 20 por ciento. En 1907 poco más de la mitad de las escuelas oficiales eran de varones, una cuarta parte de mujeres y mixtas las restantes. Las escuelas del clero católico eran 586 en 1907, o sea un 5 por ciento de todas las existentes. Tres escuelas por 1,000 Km² había en el país en 1878 y seis en 1907. Los alumnos de las escuelas oficiales aumentaron de 141,178 en 1878 a 658,843, en 1907. Los profesores ganaban 25 pesos al mes en las escuelas oficiales y había Estados, como Zacatecas, en que los profesores de escuelas

rurales ganaban 5 pesos al mes. El número de profesores aumentó de 12,748 en 1895, a 21,017 en 1910. En la primera de esas fechas había 10 profesores por cada 10,000 habitantes y 14 durante el centenario. Además, los profesores se concentraban con exceso en algunas de las grandes ciudades del país, de manera que las zonas rurales estaban casi abandonadas. En 1878 había 59 escuelas secundarias y preparatorias, 34 eran particulares y 25 oficiales. Con el tiempo disminuyeron las particulares y aumentaron las de gobierno, en 1907 había 18 de aquellas y 42 de éstas. Los alumnos crecieron de 3,365 en 1878 a 5,782 en 1907, y en esta última fecha el 83 por ciento eran varones. En 1878 frente a 4,881 estudiantes universitarios solo había 599 estudiantes técnicos en todo el país. Consideradas en conjunto, las escuelas profesionales, se advierte un incremento de las tecnológicas y normales y la disminución de las que tradicionalmente se han denominado como universitarias. En efecto, las primeras aumentaron, de 1878 a 1907, de 4 a 10, las segundas, de 12 a 26 y las universitarias de 16 a 21; pero proporcionalmente a toda la instrucción superior, las técnicas aumentaron del 12 al 18 por ciento, las normales del 35 al 46 por ciento y las universitarias disminuyeron del 47 al 37 por ciento. Mientras las escuelas normales de hombres disminuyeron en los mismos años de 7 a 6, las de mujeres aumentaron de 7 a 12. Por otra parte, las escuelas profesionales oficiales aumentaron de 34 a 57 y las particulares de 8 a 16. De 5,552 alumnos de las escuelas profesionales oficiales en 1878, el 11 por ciento eran de técnicos, el 1 de normalistas, y de universitarios el resto. En el presupuesto

federal de 1877-78 -\$26.803,379- el 36% correspondió a Guerra y solo el 3 a educación; en 1910 de los \$131.285,285, del presupuesto, Guerra tenía el 21% y el de educación 7%. Muy revelador es el hecho de que en 1900 se gastaban \$7.06 en el país por habitante en la instrucción primaria, \$97.56, en la secundaria y \$121.38 en la profesional, es decir a pesar del moderado incremento de lo destinado a la primaria y del descenso de la profesional, es claro que la educación estaba destinada a minorías.²⁰

2.- LA CUESTION DE LA TIERRA.

El mayor problema nacional era la situación en el campo. La Ley General de Colonización de 31 de mayo de 1875 autorizó los contratos del gobierno con empresas de colonización, a las que concedía subvenciones y otra franquicias en favor de las familias que lograsen introducir a la República, así como terrenos baldíos para que se repartiessen entre los colonos. Además, autorizaba la formación de comisiones exploradoras para medir y deslindar las tierras baldías, y otorgaba a quienes midieran y deslindaran un baldío, la tercera parte del mismo. La ley de 15 de diciembre de 1883, estableció que era necesario para realizar la colonización, el deslinde y fraccionamiento de los terrenos baldíos, facultando al Ejecutivo para realizar esos trabajos por medio de compañías particulares; el artículo 21 de la misma Ley, disponía que en compensación de los gastos que

²⁰. Moisés González Navarro, Historia Moderna de México, El Porfiriato, Vida Social, Ed. Hermes. México, 1970.

hicieran las compañías deslindadoras, el Ejecutivo podría concederles hasta la tercera parte de los terrenos habilitados o del valor de los mismos. El resto quedaría en poder del gobierno, mientras ni un particular ni una compañía lo adquirieran. La misma Ley estableció 2,500 hectáreas como cantidad límite de posesión de tierras.

Con apoyo en estas leyes "se inicia en gran escala el derroche de baldíos. En nueve años se deslindaron 38'249,373 hectáreas; poco más de 12 millones quedaron en poder del gobierno y el resto se lo apropiaron compañías y particulares a bajo costo y sin sujeción estricta a la Ley".²¹ Más de 20 millones o el 52 por ciento se concedieron como compensación a las compañías deslindadoras; cerca de 10 millones, el 26 por ciento, por concepto de baldíos; poco menos de 5 millones y medio, 14 por ciento, como venta de tierras nacionales. El resto comprendió composiciones, declaraciones de no haber baldíos, donaciones, cesiones y concesiones especiales. Con apoyo a éstas Leyes, Luis Muller se hizo de 5'673,974 hectáreas, en la Baja California o sea de una extensión mayor que la del territorio de Quintana Roo; Pablo Macedo, Conrado Flores y Adolfo Bulle sumaron más de 3 millones de hectáreas en la misma península; Ignacio G. del Campo y Jesús Valenzuela adquirieron más de 4 millones de hectáreas cada uno en el Estado de Chihuahua; en Morelos, el 62 por ciento de la propiedad se repartía en 30 haciendas "en tanto que los pueblos solo poseían el 20 por ciento de montes y agostaderos".

²¹. Moisés González Navarro, Op. cit., pags. 529-690.

Compañías extranjeras también aprovecharon y se hicieron de grandes extensiones de tierra: en Chihuahua y Sonora la Sierra Madre Land and Lumber Co. poseía 920 mil hectáreas, el rancho Babicora de Hearts, 400 mil; American Mexican Lumber Co., 200 mil; Las Palomas Land and Cattle Co., 800 mil; Madera Co., 320 mil y 800 mil una empresa del británico Barón Rothchild.²² Las compañías deslindadoras eran jueces y parte en la declaración de baldíos a los terrenos, produciéndose grandes despojos de propiedades particulares, además de la violación flagrante a las disposiciones legales en cuanto a los límites máximos de posesión de tierras. El maestro Silva Herzog comenta que las compañías deslindadoras acapararon en total 27'500,000 hectáreas que representaban más del 13 por ciento de la superficie total del país. Por tanto, sólo quedaron en poder de la Nación 4'700,000 hectáreas. Esas compañías, y es lo más impresionante, hasta 1889, estaban formadas únicamente por 29 personas. Muchos Estados, entre los que se encontraban Baja California, Sinaloa, Jalisco, Durango, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato, Michoacán y Oaxaca registraron brotes de violencia en oposición a los deslindes. Muchos fueron considerados rebeldes por no dejarse arrebatar sus tierras. Consecuencia de la aplicación de ésta política fue la reducción paulatina de los pueblos y comunidades indígenas.

En 1893 se aprobó una reforma, por demás injusta a la Ley de Baldíos, con el objeto de facilitar el trabajo a las

²² Oscar Castañeda Batres, op. cit., p.88.

compañías deslindadoras. El proyecto presentado, en diciembre de ese año y posteriormente aprobado por unanimidad, por los diputados, Pablo Macedo, Justo Sierra, Rosendo Pineda, Manuel Sánchez Mármol, Manuel M. Flores, Ramón Prida, Julián Montiel y Duarte, Franciso Bulnes y otros, contempló hacer ilimitada la extensión de tierra adjudicable por considerar inútil e inconveniente la restricción de 2,500 hectáreas y eliminar lo que para la ley en el momento de su expedición era fundamental, el deber de colonizarla. También cesó la obligación, hasta entonces impuesta a los propietarios y poseedores de terrenos baldíos, de tenerlos poblados, acotados o cultivados. El Ejecutivo se reservaría los necesarios para colonizar, conservar los bosques y reducir a los indios nómadas. Los efectos de estas disposiciones son evidentes. En 1910, el 96.6 por ciento de las familias mexicanas carecían de tierra. Las tierras comunales habían sido absorbidas por el latifundismo. El monopolio agrario lo representaban 834 grandes hacendados. El inversionismo norteamericano e inglés se había apoderado de grandes extensiones de tierra en casi todos los Estados de la República, poseían en conjunto más de 15 millones de hectáreas. De las 11'672,363 personas que formaban la población agrícola, 9.5 millones eran peones jornaleros que eran explotados por los mismos terratenientes que los habían despojado de sus tierras. El campo pasó a poder de un sector de la oligarquía nacional y de la burguesía internacional.

En 1896 se aprobó una Ley que reconociendo los peligros de la política agraria seguida hasta entonces, cedía a

los indios las tierras baldías o nacionales que poseyeran ilegalmente, en atención a que estos, por ignorancia o pobreza no legalizaban la situación jurídica de sus tierras. Esta Ley autorizaba a los labradores pobres la propiedad de la tierras que estuvieran en su poder y a los pueblos el lugar donde se asentaban. Seis años después se aprobó otra Ley que desautorizaba el deslinde por compañías, prohibía el pago de subvenciones con baldíos, y facultaba al Ejecutivo para reservar parte de estos con destinos de usos públicos, colonias y bosques. En 1909 se suspendió, por una ley, el denuncia de baldíos y el deslinde de terrenos nacionales, hasta que una comisión los rectificara. El fin de las tierras baldías sería la colonización, usos públicos y bosques; además, se prohibió la enajenación mayor a 5,000 hectáreas a una sola persona, y se consignó la obligación a cargo del comprador de cultivarlo diez años sin poder enajenarlo o arrendarlo durante ese tiempo. El fin de la ley era proteger a los indígenas y tratar de evitar la dilapidación de ejidos que pasaban después de fraccionarse a los especuladores.

Los campesinos también se enfrentaron a la codicia de las haciendas vecinas. El afán de ensanchamiento de sus tierras hizo de los hacendados constantes enemigos de los pueblos. Muchos habían acabado de apoderarse de ellas arrendándoselas a sus antiguos propietarios. Multitud de pueblos pretendieron reivindicar los solares que les fueron arrebatados pero su voz jamás fue escuchada, antes bien, reprimida salvajemente. Los pueblos, afirma Octavio Paz, eran despojados inicuaamente de sus tierras por medios violentos o fraudulentos:

agio, compra de jueces, contrato de retroventa, despojo con el pretexto de los deslindes, encarcelamientos, consignación al servicio de las armas o sea la leva y en muchos casos por medio del asesinato. Para dar una idea del despojo sufrido por las comunidades, González Navarro hace una comparación entre el crecimiento de lo que él llama propiedad comunal, que agrupaba localidades como rancherías, congregaciones, villas, pueblos y barrios y la propiedad individual, ranchos y haciendas. El grupo de localidades, dice, de propiedad comunal en 1877, sumaba 6,937, contra 20,574 propiedades individuales. Para 1900 los terrenos comunales aumentaron levemente a 7,669, mientras los individuales a 38,849; una década después aumentaron respectivamente a 11,310 y a 57,066. Es claro, sigue diciendo, que mientras las propiedades comunales no alcanzan a duplicarse las individuales casi se triplicaron. Las haciendas aumentaron de 5,869 en 1877 a 8,431 en 1910. Las mayoría de éstas estaban en el centro y en el sureste: Guanajuato, 421 en 1877 y 511 en 1910; Michoacán, 496 y 397, respectivamente; Puebla, 480 y 376; Jalisco, 385 y 471; México, 389 y 398; Chiapas 518 y 1076; Tabasco, 414 y 634; Yucatán 1,145 y 1,170. Los 14,705 ranchos que había en 1877, llegaron a 48,635 en 1910. La mayoría de ellos se encontraban en Jalisco, Michoacán y Guanajuato.²³ Las grandes haciendas y latifundios se ensanchaban a costa de las tierras de los pueblos colindantes. Las haciendas, dice un destacado investigador, llegaron a representar la mitad del total del valor de la propiedad rural en el país. Mientras que 13'000,000 de mexicanos,

²³ Moisés González Navarro, op. cit., pags. 209-210.

a principios de siglo, estaban reducidos al 26 por ciento del territorio, 11,000 hacendados y rancheros eran dueños del 54 por ciento de la tierra.

La magnitud que alcanzaron algunas haciendas fue impresionante: la de Patos, Coahuila, tenía varios millones de hectáreas. En Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas la había de más de 300,000 hectáreas. La hacienda de Cedros en Zacatecas, cubría la enorme superficie de 754,912 hectáreas, superficie similar a la del Estado de Aguascalientes; la de San Blas en Coahuila tenía 395,767 y la Gavia, Estado de México, 132,620. En todos los Estados norteños y costeros había haciendas mayores de 50,000 hectáreas. 32 eran las familias a quienes podían considerarse propietarios del Estado de Morelos. En Colima 3 haciendas ocupaban la tercera parte de su territorio. En Michoacán 4 haciendas cubrían la cuarta parte de su superficie. En Chihuahua 17 haciendas eran el 40 por ciento de su territorio. Las tierras de Luis Terrazas han sido calculadas en una extensión de 2'679,954 hectáreas; la familia Martínez del Río poseía 1'328,426 hectáreas. El acaparamiento de tierras asumió grandes proporciones al grado de que al fin del siglo tres millones de peones, que con su familia representaban casi 12 millones de la población total del país, eran siervos de 11 mil haciendas y ranchos que ocupaban el 54 por ciento de la superficie total de la República. Era enorme la desproporción entre la gran extensión de la hacienda y la parte que en ella se destinaba al cultivo. La gran extensión de las haciendas cuyo causa era un afán desmedido de dominio y no de cultivo, además de propiciar la ruina de la pequeña propiedad, provocó que

enormes cantidades de tierra se quedarán improductivas, pues resultaba imposible el control por parte del dueño.

Los salarios de hambre, la servidumbre por deudas, los castigos corporales, las tiendas de raya, la privación de los bienes de cultura y el peonaje fueron comunes en el campo por aquellos tiempos.

Silva Herzog nos dice que los peones ganaban entre 18 y 25 centavos diarios, lo mismo, dice siguiendo datos dados por Humbolt, que a principios de siglo XIX. Durante estos años la población del país estuvo muriendo de hambre a causa de la exiguidad del salario.²⁴ Cabrera decía, que el peón tenía un salario inferior a lo que se necesitaba para la manutención de una buena mula. La situación del peón, era peor que la del esclavo. La desproporción entre el trabajo realizado y la percepción recibida era descomunal. En algunos lugares se establecían diferencias en cuanto a la cantidad del salario por razón del estado civil o la raza de las personas. Además, muchas veces el salario no lo recibía el peón en dinero sino en vales. En los campos, decía Cabrera, había una verdadera esclavitud, los siervos de la gleba no tenían a quien volver los ojos en demanda de piedad o de justicia, porque las autoridades que debían garantizarles su libertad y su vida eran las mismas que las habían vendido. Para asegurar la servidumbre del peón, en cada hacienda había una tienda de raya. Obligados los trabajadores a comprar en ellas, sus salarios decaían aún más por los constantes

²⁴ Jesús Silva Herzog, Breve Historia de la Revolución Mexicana, Tomo I, 7a. Ed., F.C.E. México, 1973.

abusos respecto al precio y la calidad de los productos ahí expendidos. La explotación era calculada. El peón quedaba endeudado por una cantidad que jamás podía pagar y que pasaba al morir, como herencia, a sus hijos. En virtud de las tiendas de raya, decía Ramon Prida, los jornaleros estaban realmente vendidos en la hacienda y eran de hecho esclavos. Las deudas encadenaban al trabajador con su amo. Alrededor de 1895, dice Luis González y González, en Yucatán el precio de un peón oscilaba entre los 200 y 300 pesos. En 1900, con el auge del henequén, el precio del trabajador subió de 1,500 a 3,000 pesos y después de la crisis de 1907, bajó de nuevo a 400 pesos.

Varios levantamientos acusan la situación de inconformidad entre el campesinado. Las luchas populares en el campo se traducían en luchas por la tierra. Desde los primeros años del porfiriato, enseña González Navarro, fueron frecuentes las rebeliones agrarias, particularmente en la región central del país. La mayoría de ellas fueron ahogadas en sangre y aniquiladas con lujo de violencia. En 1878 logro encender serios temores el movimiento encabezado por el coronel Eusebio Santa Fe y el abogado Manuel Serdán, cuya bandera mencionaba, entre sus postulados, ideas como la igualdad, libertad, propiedad e ilustración. Un año después en un movimiento en Guanajuato y Querétaro se perfilaba en los reclamos de los levantiscos los problemas que aquejaban a la población: La esclavitud, la ignorancia, los salarios de hambre, los despojos a los indígenas, sin embargo "nada se hizo fuera de anunciar la revolución". Las rebeliones de Alica, desde 1879, causaron también estrépito.

Tamazunchale en San Luis Potosí, fue foco de constantes conflictos agrarios desde 1879. A fines de 1981 se luchó en la huasteca potosina con el lema de "Gobierno Municipal y Lucha Agraria". En Veracruz hubo importantes rebeliones indígenas en 1881, 1883 y 1896. Los mayas se levantaron en incontables ocasiones. La lucha que revistió singular carácter de exterminio fue la de los yaquis quienes durante muchos años se opusieron con las armas a las autoridades.

3. - LA SITUACION DEL OBRERO

La situación del obrero durante la dictadura fue angustiosa. "Era patente el desamparo en que se encontraban las masas obreras. Ni leyes que limitaran la jornada de trabajo, ni protección a las mujeres ni a los menores en la industria ni condiciones de salubridad e higiene en los centros laborales. De nada se preocupó el gobierno de Díaz, y en cambio, sí supo reprimir las demandas obreras y castigar sin clemencia a los que, desesperados por las injusticias se rebelaban".²⁸

Las condiciones de vida de los trabajadores mexicanos fueron realmente aflictivas. Durante el porfirismo, afirma González Navarro, aumentó constantemente el número de trabajadores fabriles y empeoró sin cesar su jerarquía humana.

²⁸ Moisés Ochoa Campos, op. cit., p. 118.

Los obreros eran mal pagados y mal tratados. Los salarios que se pagaban en la industria, establecidas en su mayoría por extranjeros en base de privilegios y exenciones de impuestos, fluctuaban entre los 18 y 37 centavos por día. En 1883, asegura Ochoa Campos, se calculaba el promedio del salario mínimo en la República en 13 centavos diarios. No obstante que los salarios eran insuficientes para cubrir las necesidades elementales del trabajador y su familia, en los salarios nominales de los trabajadores eran constantes los descuentos. Para colmar la situación, la obligación de adquirir diversos productos en las tiendas de raya mermaba aun más el salario. Además, éste era pagado, a pesar de las prohibiciones legales, con vales canjeables en las mismas tiendas u otros establecimientos. En la fijación del salario no intervenía la justicia; el trabajo, como decía Matias Romero en 1892, estaba sometido por un ineludible fenómeno natural a Ley de la oferta y la demanda, encontrándose en esto la justificación a la mejor retribución obtenida por los extranjeros. Casi la mitad de las huelgas, enseña González Navarro, durante esta época se debieron a la disminución del salario de los obreros y a las infructuosas peticiones para subirlo. La lucha por conseguir el descanso dominical fue constante durante todo el porfirismo, pero en la mayoría de los casos fue inútil. "Ni la demanda por el cierre dominical de mediodía fue concedido por los patrones". Las jornadas de trabajo fluctuaban entre 12 y 16 horas diarias. Los accidentes de trabajo fueron frecuentísimos, cuando el trabajador quedaba imposibilitado era despedido. No hay estadísticas pero

para poner un ejemplo, en el mineral las esperanzas se estimaban en 100 muertes anuales por accidentes de trabajo." "Debe considerarse que cualquier reclamación del trabajador accidentado tenía que ser materia de un juicio civil, cuyo costo y duración no podía afrontar el obrero".

El trabajo de niños y mujeres fue objeto de cruel explotación. Su situación era peor aún que la de los obreros varones y adultos. Era habitual en el campo y en la ciudad el trabajo infantil; niños menores de 5 años eran ocupados en fábricas o empresas, particularmente en las de hilados y tejidos. Las ocupaciones femeninas eran dos principalmente: la costura y la industria tabaquera. Carecían de toda protección en los casos de embarazo o maternidad. Trabajaban en condiciones antihigiénicas y eran objeto de malos tratos, su jornada variaba de 14 a 15 horas de trabajo. La mayoría de ellas ganaba de 12 a 50 centavos diarios. La posición del gobierno porfirista respecto a las relaciones de producción era de no intervención en las relaciones contractuales entre patrones y empleados, "esto es, no intervención, a menos que las reivindicaciones de los trabajadores llegaran a amenazar el orden y a poner en duda el ineludible fenómeno natural mencionado, en cuyo caso la represión gubernamental intervenía con todo su peso y brutalidad".

Desde abril de 1877 en que estalló la primera huelga durante el porfiriato, frecuentes fueron las ocurridas posteriormente, síntoma del malestar creciente entre la clase

²⁴ Oscar Castañeda Batres, op. cit., p. 108.

trabajadora y de su afán de liberarse de una situación que consideraban indigna. Estas protestas se realizaron aun cuando las leyes de varios Estados las prohibían y castigaban. Los años que registran mayor cantidad de huelgas durante el siglo pasado son 1881, 1884, 1889, 1890, 1891 y 1895. Un autor registra 250 huelgas durante el porfiriato acaecidas en su mayoría en el Distrito Federal, Veracruz y Puebla, principalmente entre los ferrocarrileros, fábricas de hilados y tejidos de lana y algodón y en la industria cigarrera. Se apuntan como principales causas de las huelgas: la disminución de los salarios a los obreros, los malos tratos, el aumento de la jornada de trabajo, el despido de operarios, la oposición a nuevos administradores y reglamentos, la lucha contra el trabajo dominical y el nocturno, la limitación de las entradas y salidas a las fábricas, el sistema de multas y castigos empleados, la oposición a los privilegios concedidos a los trabajadores extranjeros y la oposición de las organizaciones obreras al ingreso de trabajadores ajenos a ellas. Una ola de paros se inició en 1905; sólo en el año de 1907 hubo 25 huelgas de gran envergadura en la República, la mitad de ellas en el Distrito Federal. Después de este año, y por no haber logrado las huelgas de Cananea y Río Blanco mejorar las condiciones de los trabajadores, la fuerza de la ola de los paros cedió, pero no desapareció el descontento obrero. Tres huelgas son memorables: las dos mencionadas, la de los mineros de Cananea en 1906, y la de los obreros textiles en 1907 y el conflicto ferrocarrilero de 1908. Cananea era el centro minero más importante del país. La huelga de Río Blanco paralizó el mayor

centro de manufacturas textiles, que era la industria más altamente desarrollada de México. Los ferrocarriles representaban uno de los servicios esenciales de la República. "Estas huelgas, que ilustran el carácter del movimiento obrero, tuvieron raíces comunes; todas resultaron del proceso de modernización; todas tuvieron lugar en sectores progresistas de la economía mexicana y todas se efectuaron en una rama clave de sus actividades".²⁷

"La explotación bárbara de la clase obrera, la extremadamente difícil situación material y el nivel de vida casi mísero de su parte fundamental, convirtieron al proletariado mexicano en una de las fuerzas sociales más activas del país, que se situó en el camino de la lucha contra el régimen reaccionario"

Fue el gobierno de Porfirio Díaz, dice Stanley R. Ross, el milagro económico y político de México en el siglo XIX, por haber podido sortear los problemas económicos que afrontó la República, pero a costa de la supresión de las libertades democráticas, de la miseria popular, del abandono de los indígenas y de la entrega de las fuentes de riqueza al capital imperialista extranjero".

Con el mayor empobrecimiento de las grandes masas del pueblo mexicano, la separación y el distanciamiento de clases se hizo peor y más irritante.²⁸ Extranjeros capitalistas, propietarios de fincas rústicas y urbanas, latifundistas,

²⁷. Ramón Eduardo Ruiz, Situación, Organización y Movimientos Obreros, en Cien Años de Lucha de Clases en México, Ed. Quinto Sol, 5a. edición, México. 1985.

²⁸. Gabriel Ferrer de Mendiola, Historia de la Revolución Mexicana, Ed. El Nacional, México. 1956. p.21.

adjudicatarios de propiedades de la iglesia, altos funcionarios, propietarios de fábricas y el alto clero representaban el 3 por ciento de la población y poseían la mayor parte de la riqueza pública. El grupo inmediato de la población, un 10 por ciento, cuando más, poseía alguna propiedad rústica o urbana. Los desheredados constituían el 87 por ciento de la población, o sea 15 millones de habitantes, entre empleados, artesanos, obreros especializados, rancheros, pequeños propietarios rurales; más abajo, soldados, peones, jornaleros, indígenas en comunidad, criados; al último léperos y deshechos de las ciudades, inválidos, desheredados del campo y de la industria e indígenas aislados. El odio entre los estratos de la población estaba perfectamente cimentado a principios del siglo XX. Y dio pauta para el estallamiento de la Revolución de 1910.

SEGUNDA PARTE

DOCUMENTOS Y LEGISLACION SOCIAL. PERIODO 1910-1917.

"Atrás de la Carta Magna de 1917 hay una secuela de grandes antecedentes". Si como se dejó planteado, el movimiento mexicano de 1910, respondió más a motivaciones sociales que de otra índole, es normal que en el transcurso que va de su inicio, hasta 1917, hayan existido multitud de leyes, decretos, planes y programas con carácter social, que reflejaron, con exactitud, los problemas más graves que padecían los clases más numerosas del país. Siendo a través de la historia de México, ésta clase de documentos, literatura fundamental en los movimientos populares, los hombres de ésta época reencontraron su importancia y los convirtieron en vehículo eficaz de sus exigencias y reclamos. El pensamiento de los hombres de México y su visión acerca de los problemas de su Patria, se encuentra perfilado y delineado con detalle en estos documentos, los que pensamos fueron, semillero ideológico para los hombres de Querétaro.

Desde sus inicios, el movimiento de 1910 demostró su proyección social; el transcurso de la lucha, por el tipo de conflicto que estaba en el origen de la misma, iba a acentuar su carácter reivindicatorio. Con las leyes, decretos, planes y

programas expedidos por el gran número de revolucionarios comprometidos con las cuestiones populares, se trataban de incorporar a grandes masas rurales y urbanas a los beneficios sociales, promoviendo sus demandas inmediatas, que "eran siempre la base esencial de la presión mayor que aquellas habían ejercido". Los revolucionarios empezaron a expedir documentos en materia educativa, del trabajo y a repartir la tierra creando normas que constituían una promesa que llenaba de esperanza a los clases populares, pues protegían sus derechos garantizándolos de las violaciones y abusos de que fueran objeto. Puede considerarse, que en dichos documentos se encuentran ya las tendencias o corrientes principales, los objetivos precisos de la revolución. "Esta literatura forma un acervo documental en el que se expresan los sentimientos populares en sus prístinos acentos, con todo su vigor y realismo". Por ello pensamos que en este periodo de 1910-1917, es donde deben ser ubicados los orígenes inmediatos del derecho social mexicano, cuya esencia es producto, "de las exigencias de las clases y grupos sociales participantes en la lucha reivindicatoria."

1.- PLANES Y OTROS DOCUMENTOS.

Debemos iniciar el análisis de los documentos de ésta etapa de nuestra historia, con un texto que influirá notablemente en el pensamiento de la época y que será raíz de

nuestro movimiento ideológico social. El Programa del Partido Liberal Mexicano, firmado en San Luis Missouri, el 1 de julio de 1906, por Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villareal, Enrique Flores Magón, Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante.

Base ideológica del movimiento mexicano de 1910, trasciende por haber sido el primero que contempla cabalmente los problemas sociales más apremiantes proponiendo fórmulas para resolverlos. Plantea un cambio radical, profundo, definitivo. "El Programa está lleno de ideas renovadoras tanto políticas como sociales y económicas; es un Programa inspirado en anhelos de honda transformación, de mejoramiento individual y colectivo en todos los campos, en todos los órdenes de la vida", es "la encarnación de muchas nobles aspiraciones, el remedio de muchos males, el correctivo de muchas injusticias, el término de muchas infamias". Los puntos de este Programa pretenden ser las bases generales para la implantación de un Gobierno democrático; son la condensación de las principales aspiraciones del pueblo y responden a las más graves y urgentes necesidades de la Patria. Este documento, así se establece, no pretende ser una declaración de principios, sino un Programa por realizarse con el apoyo del pueblo y a través de reformas legislativas.

El Programa encuentra en la escuela primaria la base de la grandeza de los pueblos. Por ello contempla la necesidad de crear nuevas y mejores escuelas. Aboga por el estricto cumplimiento de las Leyes de Reforma, por la educación laica y por su impartición en todas las instituciones de

enseñanza oficiales o particulares de la República, puesto que el laicismo en la educación, dice, se inspira en un elevado patriotismo y encuentra en la verdad su único fin. Por considerarla germen de amargas divisiones entre los mexicanos, y con el propósito de acabar con las discordias y odios entre los hijos de México y así lograr la más completa fraternidad de la gran familia mexicana, propone la supresión de las escuelas del clero, por considerarla el más grande obstáculo para la implantación de la democracia en nuestra Patria ya que la niñez es educada entre el fanatismo y la intolerancia y en medio de prejuicios y dogmas caprichosos. Consigna, además, la obligación de las escuelas particulares de adecuar sus planes a los programas oficiales. Declara como obligatoria la instrucción básica hasta la edad de catorce años y el deber del Gobierno de brindar protección a todos los niños pobres que por su miseria pudieran perder los beneficios de la enseñanza. Punto importante, es la preocupación que muestra por la situación de los maestros; por ello contempla la dignificación del magisterio, procurando a sus miembros, mediante el pago de buenos sueldos, el medio de vivir decentemente. Propone como alternativa de desarrollo personal, enseñar rudimentos de artes y oficios en las escuelas, además de acostumbrar a los niños a ver con naturalidad el trabajo manual, combatiendo, al mismo tiempo, el desprecio que la sociedad ha visto este trabajo durante mucho tiempo. Se recomienda la educación militar en las escuelas y se considera indispensable la educación cívica.

Después de relatar la situación del obrero y del campesino y como medidas para aligerar el yugo que sufrían, el Programa propone una jornada máxima de trabajo de ocho horas y el establecimiento de un salario mínimo para cortar de raíz los abusos de que era víctima el trabajador; para la fijación del salario mínimo debía tomarse en cuenta la región en que se desempeñara el trabajo, "puesto que de región en región hay diferencias en cuanto al costo de la vida". El beneficio debía ser proporcional para todos los trabajadores, a fin de ponerlos en condiciones de luchar contra el capital por nuevas conquistas. Se fijó la necesidad de adoptar todas las medidas para evitar que se burlara la aplicación del tiempo máximo y del salario mínimo. El Programa propone, además, la reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio. Otros puntos que se plantean y que se consideran de necesidad y de justicia son: la higiene en fábricas, talleres, alojamientos y otros lugares en que dependientes y obreros permanecían por largo tiempo; garantías a la vida del trabajador; la prohibición del trabajo infantil; el descanso dominical; la indemnización por accidentes y la pensión a obreros que hubieren agotado sus energías en el trabajo; la prohibición de multas y descuentos; la obligación de pagar los servicios con dinero efectivo; la anulación de las deudas de los jornaleros; la necesidad de tomar medidas para evitar abusos en el trabajo a destajo y las indispensables para proteger a los medieros; suprimir las tiendas de raya y obligar a las empresas foráneas a utilizar una minoría de extranjeros sin permitir que trabajos de la misma clase se les pagaran mejor que a los mexicanos.

Con el propósito de proporcionar trabajo a numerosas personas y estimular la producción agrícola, se propone el mejoramiento de las condiciones laborales y la equitativa distribución de las tierras; la aplicación, por una parte, de la ley del jornal mínimo y el trabajo máximo y la obligación del terrateniente de hacer productivos sus terrenos bajo pena de perderlos a favor del Estado. Además, como acto de justicia, se propone la restitución de ejidos a los pueblos. Se establece, como una importante medida, la cesión de tierras excenta de exclusivismos, a todo el que la solicitara, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas; esta condición tenía por objeto conservar la división de la propiedad y evitar que los capitalistas pudieran de nuevo acaparar terrenos. El Gobierno asumía la obligación de repatriar a los mexicanos residentes en el extranjero que lo solicitaran y la de proporcionarles tierras para su cultivo. Se dispuso, también, para evitar el acaparamiento, la fijación del máximo de terreno que el Estado podía ceder a una persona. Se propuso la creación de un Banco Agrícola con el objeto de facilitar a los agricultores pobres los elementos necesarios para iniciar o desarrollar el cultivo de sus terrenos. La protección de la raza indígena era otro de los valiosos objetivos del programa.

Programa de notable trascendencia, significó una conmoción ideológica para la época; fue el impulso principal que encontraron los hombres de México para lanzarse a la lucha por la reivindicación de sus derechos. Cada uno de sus puntos lleva consigo un profundo sentido humanista, cada principio se encuentra cargado de un fondo de protección social. Se percibe,

además, la posición nacionalista del Programa. Los liberales, con éste pronunciamiento, plantearon las más apremiantes necesidades de las grandes masas de la población y establecieron las bases sobre la cual se iban a fincar, posteriormente, sus perspectivas de progreso. La importancia de este documento es enorme, puesto que muchos de los principios que lo constituyeron formaron posteriormente la base de nuestra legislación educativa, laboral y agraria. Este Plan es sin duda, "uno de los manifiestos más avanzados en ideas que conoce la historia de México".

Es interesante observar que después de la entrevista que el General Díaz sostuvo con el periodista Creelman, se comenzaron a formar distintos partidos políticos que manejaban algunos conceptos eminentemente sociales. El Partido Democrático," que fue el primero en constituirse, en un manifiesto publicado el día 1 de abril de 1909, se refería, como parte de sus postulados, al fomento de la educación, a la organización de un Ministerio de Agricultura con el fin de inaugurar una política agraria y de crédito interior y a la elaboración de una Ley sobre accidentes de trabajo, como un primer paso para llegar a una completa legislación obrera. El

" Este partido fue creado formalmente el 22 de enero de 1909 y lo integraron un grupo heterogéneo de políticos adheridos al porfirismo, pero alejados de las esferas del poder económico de los Científicos. En su mesa directiva figuraron: Benito Juárez Maza, Manuel Calero, José Peón del Valle, Jesús Urueta, Diódoro Batalla, Rafael Zubarán Capmany, Carlos Trejo, Lerdo de Tejada, Abraham Castellanos y Fuentes, José G. Ortiz, Carlos Basave y Mauricio Gómez.

Partido Antireeleccionista²⁰ en su Programa, surgido de la convención efectuada el 15 de abril de 1910, propuso presentar iniciativas que tendieran a mejorar la condición material, intelectual y moral de los obreros, creando escuelas, talleres, procurando la expedición de leyes sobre pensiones o indemnizaciones por accidentes de trabajo y combatiendo el alcoholismo y el juego; propuso, además, que se fomentara y mejorara la instrucción pública y las obras de irrigación y que se crearan Bancos Refaccionarios e Hipotecarios en beneficio de la agricultura, de la industria y del comercio.

La lucha armada iniciada en 1910, tuvo como base el Plan de San Luis, firmado por Francisco I. Madero el 5 de octubre del mismo año.²¹ En este Plan no se advierte otra intención que desplazar al régimen porfirista sin precisarse una tendencia social determinada. Las cuestiones políticas ocupan lugar principal en este documento, imputándoles a ellas, las causas del malestar general de la población, llegando, incluso, a señalar, en su exposición de motivos, que el "principio salvador" de "Sufragio Efectivo No Reelección", electrizaba a las masas y provocaba su adhesión a la causa antireeleccionista.

²⁰ El 22 de mayo de 1909, Francisco I. Madero fundó este partido, con la ayuda del grupo cívico previamente organizado por él en la ciudad de México, constituido por Emilio Vásquez Gómez, Toribio Esquivel Obregón, Filomeno Mata, Paulino Martínez, José Vasconcelos, Felix F. Palavicini, Luis Cabrera, José Domingo Garrido Xochihua y Manuel Urquidi.

²¹ El Plan, dice el maestro Silva Herzog, no fué redactado en esa fecha sino varios días más tarde y en la población norteamericana de San Antonio Texas. El 5 de octubre corresponde al último día que estuvo en la ciudad de San Luis Potosí el señor Madero.

A pesar del contenido eminentemente político del Plan, Madero expresa su preocupación por el problema agrario; en él se plantea un reclamo que iba a ser central en los posteriores documentos y que responde a la forma de la tenencia de la tierra en aquella época: la restitución de tierras. Estas se devolverían, según el artículo tercero del documento mencionado, a todos aquellos propietarios que hubieren sido despojados de sus tierras de modo arbitrario y en abuso de la Ley de terrenos baldíos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República. Declaraba, asimismo, sujetas a revisión las disposiciones y fallos de los órganos mencionados y se les exigiría "a aquellos que adquirieron las tierras de modo tan inmoral o a sus herederos, que las restituyan a sus antiguos propietarios a quienes pagarán, una indemnización por los perjuicios recibidos". Es la única disposición del Plan que merece referencia por su contenido social y "la que más influyó para que millares de campesinos se sumaran al movimiento revolucionario". El triunfo posterior de los antirreeleccionistas se debió fundamentalmente al cansancio y a la rebeldía de las grandes masas de la población, "que precipitaron la descomposición del porfiriato." A estos hombres, lo que los electrizó, no fue el derrocar al dictador, ni el "principio salvador" del "Sufragio Efectivo", sino fue esta promesa de restitución de tierras que constituía la esperanza en una vida más justa y digna.

En marzo de 1911, a escasos meses de haberse iniciado la lucha por derrocar a Porfirio Díaz, varios grupos,

representados por Dolores Jiménez y Muro, Joaquín Miranda padre e hijo, Carlos B. Múgica, Rodolfo Magaña, Antonio Navarrete, Gildardo Magaña, Gabriel Hernández, José Pinelo, Francisco y Felipe Fierro, Francisco Maya, Miguel Frías y Felipe Sánchez que en su conjunto, reproducían los anhelos de diez mil ciudadanos, según su propia aseveración, pertenecientes a los Estados de Guerrero, Tlaxcala, Michoacán, Campeche, Puebla y el Distrito Federal, proclamaron un Plan que refleja las necesidades insatisfechas de numerosos sectores de la población." Este Plan, denominado "Político Social", contempla entre sus postulados: la devolución de todas las propiedades usurpadas a sus antiguos dueños; la revisión del valor de las fincas urbanas a fin de establecer la equidad en los alquileres; la construcción de habitaciones higiénicas y cómodas, pagaderas a largos plazos para las clases obreras; la obligación de los propietarios que tuvieran más terrenos de los que pudieran o quisieran cultivar a dar los terrenos incultos a quienes lo solicitaran; el aumento de los jornales a los trabajadores de ambos sexos, tanto del campo como de la ciudad; una jornada máxima de trabajo de nueve horas; la obligación de las empresas extranjeras establecidas en la República de emplear en sus trabajos, cuando menos, la mitad de nacionales mexicanos con los mismos sueldos, consideraciones y prerrogativas que concedieran a sus compatriotas; en materia

²² Dolores Jiménez y Muro, periodista y poetisa, elaboró y redactó en su mayor parte el Plan mencionado. Su objeto central fué protestar contra la supresión de garantías individuales decretada por el Presidente Porfirio Díaz y contra el fraude electoral. Tuvo por lema "¡Abajo la Dictadura!, Voto Libre y No Reelección".

de educación, dicho Plan declara abolida la centralización de la enseñanza, estableciendo en su lugar, la federalización de la misma. Además, consigna la protección de la raza indígena procurando por todos los medios su dignificación y prosperidad.

Este Plan, dice Manuel González, resume y sintetiza los principales postulados del Programa Floresmagonista y los del Plan de San Luis, tratando de ser un puente que uniera ideológicamente a las dos facciones entonces en pugna.³³ Es importante subrayar, que éste documento no omitió la cuestión laboral, como antes lo había hecho Madero y como después lo iba a hacer el Plan de Ayala. Sin duda este Plan encierra los reclamos más apremiantes del pueblo y por lo mismo, logra gran trascendencia; lo que más llama nuestra atención, además de la declaración de la federalización de la enseñanza, es que por primera vez se trata de un modo expreso acerca del problema de la habitación obrera que constituía uno de los problemas más apremiantes y que sería durante muchos años, una cuestión de difícil solución.

Francisco I. Madero tomó posesión de la Presidencia de la República el 6 de noviembre de 1911. Zapata entonces, volvió a pedirle el cumplimiento de la promesa de restitución de tierras a los pueblos, contenida en el artículo tercero del Plan de San Luis. Días después se entrevistó con él en México, pero aquel insistió en que depusiera las armas y saliera del Estado, por cuya causa marchó a la sierra limítrofe

³³ Manuel González, en Prólogo a la obra Planes Políticos y Otros Documentos, F.C.E., México, 1954. pags. XXIX-XXX.

de Guerrero y Puebla, reorganizó su guerrilla y expidió un documento de enorme importancia para el movimiento iniciado en 1910, pues subrayó su contenido social convirtiéndose en su bandera ideológica. Este Plan, fue firmado en la Villa de Ayala el 28 de noviembre de 1911, por Emiliano Zapata, Otilio Montaño, José Trinidad Ruíz, Eufemio Zapata, Jesús Morales, Próculo Capistrán, Jesús Navarro, Francisco Mendoza y otros generales, jefes y oficiales del ejército Zapatista, que no habían dejado las armas durante el gobierno provisional de León De la Barra. Su sentido y orientación es eminentemente agrario. Este documento, según se afirmaba en su punto cuarto, se presentaba como parte adicional del Plan de San Luis. En aquel, según expresó el mismo Zapata en un manifiesto posterior, estaban contenidas "las más justas aspiraciones del pueblo, planteadas las más imperiosas necesidades sociales y propuestas las más importantes reformas económicas y políticas, sin cuya implantación el País rodaría inevitablemente al abismo, hundiéndose en el caos de la ignorancia, de la miseria y de la esclavitud".

El Plan reviste especial importancia sobre todo en lo que se refiere a la restitución de tierras; su artículo sexto declara que los pueblos o ciudadanos, cuyos terrenos, montes y aguas les hubieren sido usurpados y que tuvieran sus títulos correspondientes, entrarían en posesión de estas. El punto séptimo plantea la extinción de los latifundios mediante la expropiación y dotación de tierras; señala "que en virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no

son más dueños que del terreno que pisan, por estar monopolizadas las tierras, montes y aguas", se expropiarían, previa indemnización, a los poderosos propietarios de éstas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtuvieran ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejorara en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos. Prevenía la nacionalización de tierras en caso de que los hacendados, científicos o caciques se opusieran directa o indirectamente al Plan y la aplicación de leyes de desamortización y nacionalización respecto a los bienes antes mencionados. El documento está calzado con el lema "Libertad, Justicia y Ley".

Este Plan que, como se observa, no solo plantea la restitución de los terrenos de que habían sido despojados los pueblos y propietarios con títulos justificativos sino que también prevenía la dotación de ejidos, colonias, fundos legales y en general de tierras; al decir de Daniel Moreno,³⁴ puede considerarse el de más trascendencia en el orden agrario, pues no se concretó a una exposición política, quienes lo sostuvieron, lucharon por él durante cerca de un década. Su influencia es notable en los documentos posteriores y en las inquietudes de la época. "Tuvo la virtud de incitar a las masas campesinas a tomar las armas con la esperanza de obtener después de la lucha un pedazo de tierra para alimentarse y alimentar a su familia". Simbolizó el grito de la conciencia nacional que señalaba como

³⁴ Daniel Moreno, El Congreso Constituyente de 1916-1917, U.N.A.M., 1ª Ed., México, 1967.

urgente e inaplazable la solución del problema de tierras en México y el hecho, confirmado por la historia de los años siguientes, de que la República no tendría paz hasta que no se sentaran las bases legales para resolver el problema de la tenencia de la tierra. Zapata en el Plan de Ayala puso un reactivo en la vida nacional y el resultado fue que en los años subsecuentes, el problema agrario era el tema obligado para los grandes intelectuales, los políticos, los Planes y las Leyes.³⁵

Otro documento interesante por su contenido altamente radical, pues "se pronunció a favor del comunismo", es el Plan denominado de "Santa Rosa" por haber sido firmado en el panteón del mismo nombre ubicado en la ciudad de Chihuahua, el 2 de febrero de 1912, por Braulio Hernández, Juan B. Porras, Ricardo Terrazas, Pedro Loza y Primitivo Dávila, entre otros, quienes se habían sublevado contra el gobierno federal hacia finales de enero de ese año. Se compone de diez artículos que los firmantes se comprometen a defender con las armas hasta conseguir su cumplimiento. Bajo el lema "Tierra y Justicia", este Plan declara, en su artículo segundo, la expropiación de todo el Territorio Nacional por causa de utilidad pública con la sola excepción de las superficies ocupadas por las fincas urbanas, los edificios que constituyeren el casco de haciendas, fábricas y ranchos y los terrenos de las vías férreas. Declara al Gobierno dueño exclusivo de todas las tierras y le concede la facultad de rentarlas, al igual que los terrenos pastales, a todos los que

³⁵. Marta Chavez Padrón, *El Derecho Agrario en México*, Ed. Porrúa, Séptima Edición, México, 1983. p. 251.

las solicitaran en la proporción en que pudieran cultivarlas personalmente o con el trabajo de los miembros de su familia.

En este documento, dice Manuel González,²⁴ el Gobierno se convierte en un monstruo dueño exclusivo de las tierras y único arrendador de ellas. Todos los mexicanos serían arrendatarios del Estado y, éste, un propietario tan universal que prácticamente sería dueño de todo, de las tierras cierta y primeramente, pero acabaría como consecuencia, también, siendo el amo de las conciencias.

"Como cause desbordado, la preocupación por los grandes problemas estaba convertida en la constante obligada". A principios del año de 1912 aparecieron en el norte del país pequeños grupos armados que se declararon contrarios al régimen maderista, designando a Pascual Orozco como su caudillo. Este, el día 4 de marzo, lanzó un manifiesto a la Nación en el que recriminaba a Madero no haber cumplido el Plan de San Luis y hacía un llamado a todas las fuerzas con armas para que se adhirieran al movimiento y unificar así, la acción contra el gobierno. Fruto de esta rebelión es otro documento importante firmado en Chihuahua, el llamado "Pacto de la Empacadora" ó "Plan Orozquista". Su objetivo pretendió ser, definir las verdaderas tendencias de la Revolución con el objeto de demostrar que no era un movimiento vandálico ni de anarquía, sino "una rebelión santa contra el despotismo". Se le declara una revolución de principios, salvadora de la democracia y de la soberanía nacional. Contiene importantes novedades y es mucho más avanzado

²⁴ Manuel González, op. cit., p. XXXIII.

que otros planes anteriores. "Consigna principios básicos, que aunque ya habían sido expuestos con anterioridad, habrían de ser refrendados y amplificados notablemente". Los artículos de este Plan contienen una visión certera de los problemas fundamentales de México; están redactados claramente y sus propuestas de reformas económico sociales son antecedente de la Constitución de 1917.

Con el objeto de enaltecer y mejorar la situación de la clase obrera, el artículo 34, dispone una serie de principios considerados básicos, como la supresión de las tiendas de raya; la reducción de las horas de trabajo; el establecimiento de una jornada máxima de trabajo; el pago de los jornales en dinero en efectivo; la prohibición a los niños menores de 10 años de trabajar en las fábricas y la jornada de 6 horas diarias de trabajo para aquellos que no hubieren cumplido 16 años; se plasmó, además, el anhelo de procurar un aumento en los jornales armonizando los intereses del capital y del trabajo y se exigió a los propietarios de las fábricas, que alojaran a los obreros en condiciones higiénicas que garantizaran su salud y enaltecieran su condición.

Su proposición de solución al problema agrario se plantea en el artículo 35. Se reconoce la propiedad a los poseedores pacíficos por más de 20 años: se revalidarían y perfeccionarían todos sus títulos legales; se pugna por la reivindicación de los terrenos arrebatados por despojos y por la repartición de todas las tierras baldías y nacionalizadas en la República. Se declara la expropiación por causa de utilidad

pública de las propiedades de los grandes terratenientes que no cultivaran habitualmente sus tierras; las tierras así expropiadas se repartirían para fomentar la agricultura intensiva; para pagar los terrenos expropiados, el Gobierno haría una emisión especial de bonos agrícolas. Por último, se estableció que se dictaría una Ley Orgánica Reglamentaria sobre la materia.

Calzado con el lema "Reforma, Libertad y Justicia", este documento, que se compone de un total de 37 cláusulas, firmado el 25 de marzo de 1912, por Pascual Orozco Vásquez, José Inés Salazar, Emilio P. Campa, Jesús José Campos, Benjamín Argumedo y otros jefes, se inspiró en gran medida, al decir del maestro Silva Herzog, en el Programa del Partido Liberal de 1906, lo que lo hace superior, mucho más completo, mucho más revolucionario que el Plan de Ayala. Sin embargo, sigue diciendo, mientras el Plan de Ayala ha tenido y tiene una incuestionable significación histórica, el Plan Orozquista ha sido completamente olvidado. Además, en aquel hubo continuidad de acción y de pensamiento y en éste no sólo no hubo continuidad de pensamiento y de acción, sino que fue traicionado por sus propios autores. Sin embargo, para la conformación ideológica de la época, sus principios económico sociales son de gran trascendencia pues formaron parte, con algunas variantes, de la Ley Fundamental de la Nación.

Días después de la instalación de la primera Legislatura surgida del movimiento revolucionario, la primera que fue electa a través del voto directo y de la participación

múltiple de partidos políticos, se presentaron propuestas de solución a los problemas sociales". La obra de la Legislatura XXVI es importante. Durante la época maderista discutió la cuestión agraria, a la que dieron medular importancia y se formó una Comisión Agraria. El criterio general de los diputados era fortalecer la pequeña propiedad, restituir a los campesinos indígenas las tierras de que habían sido despojados y establecer un sistema eficiente de crédito agrícola. En el terreno obrero, la legislatura discutió un proyecto que, por la vía fiscal, invitaba a los industriales a mejorar el salario de sus empleados de acuerdo con estándares fijados por el nuevo Departamento del Trabajo. Se evitó la intervención directa del Estado y, en cambio, se estableció un sistema de reducción de impuestos a las empresas que aumentasen las percepciones de sus trabajadores. Dos documentos especialmente llaman nuestra atención por su alto contenido social. Ambos presentan alternativas de solución al problema agrario, están escritos por hombres con clara conciencia social y reflejan la preocupación por resolver uno de los más

³⁷ Esta legislatura fue electa el 30 de junio de 1912 en un ambiente de competencia abierta y respeto por parte del Poder Ejecutivo, presidido por Francisco I. Madero. Fue la primera elección en que rigió el principio del voto directo, aprobado por reforma constitucional de la anterior legislatura federal, con el consentimiento de los congresos locales; en ella contendieron varios partidos políticos con diversas propuestas ideológicas: Católico, Popular Evolucionista, Constitucional Progresista y Liberal, además de candidatos independientes. Sin embargo, el abstencionismo fue muy alto debido a la falta de experiencia principalmente en el ejercicio del voto directo y a las campañas militares que se desarrollaban en el norte del país. Sólo votó el 20% en el Distrito Federal y el 8% en los estados. El Congreso se instaló el 16 de septiembre, pero no fue sino hasta el 12 de octubre que se terminaron de revisar las credenciales de los diputados. Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana, Tomo II, p. 739.

ingentes problemas de México. Nos referimos al proyecto de Ley Agraria presentado ante la misma Legislatura por Juan Sarabia el 24 de octubre de 1912 y al discurso pronunciado por Luis Cabrera dos meses después.

El proyecto mencionado, que Sarabia presenta a nombre de la Comisión Agraria de la extrema izquierda del Partido Liberal, representado por él y por los Licenciados Eduardo Fuentes y Antonio Díaz Soto y Gama, toma como base la idea de que la causa principal del movimiento de 1910 era la cuestión agraria y que su resolución era fundamental para consolidar un estado de verdadera paz y prosperidad en México. Propone, por ello, la creación de Tribunales Federales de Equidad cuya función sería resolver lo relativo a las restituciones a los pueblos, agrupaciones indígenas, pequeños propietarios y Municipios, de las tierras, aguas o montes de que hubiesen sido despojados. El mencionado Tribunal, que funcionaría como jurado civil, estaría facultado para decretar indemnizaciones a favor de terceros poseedores de buena fe. Sus resoluciones serían revisadas y ejecutadas por la Suprema Corte. En el artículo cuarto del proyecto en cuestión, se declaraba de utilidad pública la expropiación de tierras, aguas y montes cercanos a los pueblos, además, de todas las necesarias para la creación de otros nuevos pueblos que se formaran por la colonización, así como la de los latifundios, en la parte excedente del máximo legal y las tierras no cultivadas. "Los Ayuntamientos de los pueblos tendrán derechos, por esta vez, de optar por la repartición proporcional, entre los vecinos, de los bienes raíces que tengan, que se les

restituyan o adquieran en virtud de la expropiación o de decidir que esos bienes se posean en común. En el primer caso, podrán también imponer a los beneficiados en el reparto, la prohibición de enajenar o gravar sus predios antes de cierto tiempo". Los propietarios quedarían obligados a manifestar dentro de un breve plazo el valor de sus propiedades.

Luis Cabrera pronunció el 3 de diciembre de 1912 un interesante discurso donde presentó al Congreso una iniciativa de ley para reconstruir los ejidos de los pueblos y en donde se delinea claramente su pensamiento social.²³ Consciente que el problema agrario era el más apremiante en el país, toma como base para su exposición, que los ejidos habían pasado casi por completo de manos de los pueblos a manos de los hacendados y que un gran número de poblaciones, como consecuencia, se encontraban en condiciones de no poder satisfacer ni las necesidades más elementales de sus habitantes. La idea fundamental de este documento, valioso también por el análisis detallado y profundo que hace en relación con la tenencia de la tierra en México, coincide con el Dictamen de la Comisión Agraria Ejecutiva en declarar la imperiosa necesidad de reconstituir los ejidos de los

²³ En abril de 1911 en un notable artículo denominado "La solución al conflicto", Luis Cabrera señaló, con la agudeza que le caracterizó en la observación de los problemas sociales, que el origen del movimiento iniciado en 1910 era un gran malestar social respecto del cual el levantamiento de Madero no era más que el reactivo que lo ponía en fermentación. Las principales causas del descontento entre la opinión pública, decía, eran el caciquismo, el peonismo, el fabriquismo, el hacendismo, el científicismo y el extranjerismo.

pueblos," mientras no fuese posible crear un sistema de explotación agrícola en pequeño. Por lo mismo, propone declarar de utilidad pública, la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos como solución a los problemas políticos y económicos más urgentes. Asimismo, en su propuesta se faculta al Ejecutivo para que proceda a expropiar los terrenos necesarios para tal efecto. La reconstitución de ejidos se haría, explica, hasta donde fuere posible, en los terrenos que los hubiesen constituido. Esta proposición tenía también la intención de resolver el inmediato problema económico y político de los peones. La expropiación de las tierras que anteriormente habían sido comunales para ponerlas a la disposición del pueblo permitiría a estos complementar sus mezquinos salarios y al mismo tiempo impediría su colaboración con el movimiento zapatista.

A tres meses de haber vencido a los huertistas los generales Francisco Villa, Felipe Angeles, Maclovio Herrera y Raúl Madero y de haber tomado la plaza de Torreón, Carrancistas y Villistas, firmaron el de 8 julio de 1914, un pacto que lleva el nombre de la ciudad mencionada. A pesar de su carácter francamente político, pues su fin principal fue reformar el Plan de Guadalupe y borrar los malos entendidos entre los dos grupos,

" El Gobierno de Madero organizó dos Comisiones con el objeto específico de que estudiaran y propusieran fórmulas de solución a los problemas del campo: la Comisión Nacional Agraria y la Comisión Agraria Ejecutiva; ésta última, integrada por los señores Jose Lorenzo Cosío, Roberto Gayol y Manuel Marroquín y Rivera rindió con fecha 1 de abril de 1912, un primer informe sobre su cometido en el que esencialmente se propuso para comenzar la resolución del problema agrario la reconstrucción de los ejidos de los pueblos bajo la forma de propiedad comunal, de conformidad con la tradición y hábitos de vida de los labradores nativos.

toma como base para el desarrollo de sus postulados, que la contienda sufrida era una lucha de desheredados por lo que se comprometían a procurar el bienestar de los obreros y a emancipar económicamente a los campesinos, haciendo una distribución equitativa de las tierras o por otros medios que tendieran a la resolución del problema agrario. Tales postulados, dice Manuel González⁴⁰, cuya filiación con el Programa Liberal de 1906 resulta evidente, en la parte agraria estaban vinculados a los Planes de San Luis y de Ayala, y como en aquellos, servían de justificación por haber desencadenado la lucha cruenta; de dónde se desprende que aunque el país estuviera dividido en facciones, la Revolución, concurrentemente a la destrucción, seguía canalizando su fase transformadora. Calzado con el lema "Constitucion y Reformas" se encuentra firmado por Antonio I. Villareal, Miguel Silva, Manuel Bonilla, Cesareo Castro, Roque González Garza, entre otros.

El 12 de diciembre de 1914, en medio de la lucha contra los "convencionistas", Carranza expidió en Veracruz, el documento conocido como "Adiciones al Plan de Guadalupe", en virtud del cual decretó la subsistencia del mismo Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 y la permanencia, del propio Carranza, como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y como Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación. De gran importancia resultó el artículo segundo de este documento pues expresó la facultad del Primer Jefe de expedir y poner en vigor durante la lucha "todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar

⁴⁰ Manuel González, op. cit., p. XXXV.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para reestablecer el régimen que garantiza 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" además, se habla en el documento, de la libertad municipal y de otras medidas necesarias para el fortalecimiento político del país.

Con este documento, al decir del maestro Ovalle Favela, Carranza anunció el inicio de un amplio programa reformista, cuya finalidad política era lograr el apoyo de las clases sociales movilizadas en el transcurso de la lucha y contrarrestar la legitimación que las reformas sociales anunciadas en sus planes daban a las fuerzas zapatista y villistas. Este documento fue, además, el punto de sustento y partida de una serie de leyes expedidas por la Primera Jefatura antes de la promulgación de la Constitución de 1917.

El 15 de diciembre de 1914, el ingeniero Pastor Rouaix y el Licenciado José Inés Novelo presentaron al señor Carranza un proyecto de Ley para resolver íntegramente el problema agrario. El documento declara de utilidad pública que los habitantes de los pueblos, congregaciones o agrupaciones de labradores que tuvieran como uno de sus principales elementos de

vida la agricultura, fueran propietarios de terrenos de cultivo bastantes para satisfacer las necesidades de su familia y de aguas suficientes para la atención de dichos cultivos; también se declara de utilidad pública, la fundación de pueblos y de colonias agrícolas, la construcción de obras de irrigación, la restitución a los pueblos que tuvieran como uno de sus elementos principales de vida la agricultura las tierras que antes correspondieron o debieron corresponder a los ejidos, la subdivisión de los terrenos incultos de propiedad particular que excedieran de cinco mil hectáreas y la expropiación de estas. La pequeña propiedad inafectable se fijó en 500 hectáreas y de una a cincuenta las adjudicaciones.

Con base en el artículo segundo del decreto de adiciones al Plan de Guadalupe, expedido en diciembre de 1914, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, promulgó, el 6 de enero de 1915, una Ley trascendental en materia agraria, con pretensiones de vigencia nacional y cuya paternidad se le atribuye fundamentalmente a Luis Cabrera, que quizá sea el paso legislativo de mayor importancia en este periodo.⁴¹ La Ley se compone de nueve considerandos, doce artículos y un transitorio. Además de que consideró en sus

⁴¹ La idea de la Primera Jefatura, escribió años después Luis Cabrera, fue revestir de carácter legal las expropiaciones de tierras para dotar a los pueblos, en vez de limitarse a ocupaciones de hecho como las que efectuaba el zapatismo o los repartimientos esporádicos pero irregulares que venía haciendo también el Ejército Constitucionalista; además, el Primer Jefe creyó que con la expedición de una ley de este tipo se fortalecería su situación militar y política enarbolando la bandera del agrarismo. Citado por Arnaldo Córdova, La Asunción del Populismo, en Revolución y Sistema, S.E.P., 1a Ed., México, 1987.

postulados los principios que informaban la lucha agraria que venían librando los campesinos, declaró importantes derechos que vendrían a informar posteriormente nuestra legislación agraria.

La Ley, reflexionando que una de las causas generales del malestar y descontento de la población agrícola había sido el despojo de los terrenos de los pueblos, declaró nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes hechas en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856, así como todas las concesiones, composiciones o ventas hechas desde el 1 de diciembre de 1876 y todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas durante este último periodo de tiempo, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hubieren invadido y ocupado ilegalmente, tierras, montes o aguas de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades. De especial trascendencia es la disposición que estableció el derecho de todos los pueblos de obtener que se les dotara del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encontrara inmediatamente colindante con los pueblos interesados (art.3). Una ley reglamentaria, estableció el artículo 11, determinaría la condición en que habrían de quedar los terrenos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto los disfrutarían en común. Se creó, en la misma Ley, la Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local Agraria por cada Estado o

territorio de la República y los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesitaren para resolver las cuestiones que en materia agraria se suscitaran. El artículo transitorio determinó que la ley comenzaría a regir desde la fecha de su publicación, mientras no concluyera la guerra civil.

Enseña Marta Chavez Padrón, que mientras siguió la lucha revolucionaria, Carranza dictó diversas circulares que complementaron la Ley referida, de las cuales cita las siguientes en razón de su importancia: "Circular de 19 de enero de 1915 que previno a los Gobernadores de los Estados para que procedieran al nombramiento de las Comisiones Locales Agrarias; Acuerdo del 19 de enero de 1916 señalando que la aplicación del decreto de 6 de enero de 1915 era de carácter general; Circular de 24 de marzo de 1916 que señaló la extensión que debían tener los ejidos que se restituyeran o dotaran a los pueblos; Circular del 30 de junio de 1916 que excluyó a las ciudades de la dotación y concedió ésta según la categoría del centro de población de que se tratara; Circular de 29 de julio de 1916 que concretó los derechos para solicitar la reivindicación de ejidos; Decreto del 19 de septiembre de 1916 que modificó los artículos 7, 8 y 9 de la Ley de 6 de enero de 1915; Circular del 11 de diciembre de 1916 que señaló como competente para conocer de la tramitación del expediente de un pueblo a la Comisión Local Agraria de la entidad correspondiente; Circular del 10 de enero de 1917 que ordenó la activación de las solicitudes de restitución y dotación; Circular del 24 de enero de 1917 que señaló los datos que debía recabar un expediente de dotación; y Circular del 1 de

febrero de 1917 que ordenó la tramitación por separado de los expedientes de restitución y dotación".⁴²

"El general Francisco Villa, como Jefe de Operaciones Militares del Ejército de la Soberana Convención Revolucionaria, fue autorizado para crear departamentos ministeriales y regularizar la administración y gobierno de la zona bajo su jurisdicción". Con base en estas facultades, el 24 de mayo de 1915, expidió en la Ciudad de León, Guanajuato, una Ley Agraria. Obra principalmente del Licenciado Francisco Escudero, encargado del Departamento de Hacienda y Fomento del Estado de Chihuahua, el documento declara incompatible con la paz y prosperidad de la República la existencia de grandes latifundios, considerándolos una amenaza para la estabilidad de las instituciones y para el equilibrio social; por ello, entre los 20 artículos que contaba la Ley, se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales en lo que excedieran a los límites fijados por los Estados. Los Gobiernos estatales expropiarían, mediante indemnización, el excedente, en todo o en partes, según las necesidades locales. Se autorizó a los mismos a expedir leyes reglamentarias sobre la materia y a hacer la declaración de expropiación de los terrenos circundantes de los pueblos indígenas a fin de repartir pequeños lotes entre los habitantes de los pueblos y la de los terrenos necesarios para la fundación de poblados y para la ejecución de obras que interesaran al

⁴² Martha Chávez Padrón, op. cit., p.263.

desarrollo de la agricultura parcelaria y de las vías regulares de comunicación. La misma Ley prevee la creación de empresas agrícolas. Las funciones del Gobierno Federal serían secundarias; los gobiernos de los Estados quedarían facultados para expedir leyes reglamentarias.

El primer esfuerzo global para pacificar, unificar y establecer las bases jurídicas para la etapa que comenzaba después del triunfo de las fuerzas constitucionalistas, se sintetiza en la Convención Revolucionaria, iniciada en la ciudad de México el 1 de Octubre de 1914, trasladada posteriormente a la ciudad de Aguascalientes, con la representación de todas las fuerzas entonces en pugna. Las contradicciones surgidas en su seno, la condujeron a su desintegración, quedando reducida a la corriente zapatista. El 26 de octubre de 1915 esta facción expidió una importante Ley Agraria, en la ciudad de Cuernavaca, Morelos, firmada bajo el lema "Reforma, Libertad, Justicia y Ley". Consta de 35 artículos y dos transitorios. Toma como base de su desarrollo el Plan de Ayala, donde, dice, "se encuentran condensados los anhelos del pueblo levantado en armas". En el documento, se declara la restitución a las comunidades e individuos, de los terrenos, montes y aguas de que fueron despojados, bastando que aquellos poseyeran los títulos legales de fecha anterior al año de 1856, para que entraran inmediatamente en posesión de sus propiedades. "La Nación, dice el artículo tercero del documento, reconoce el derecho tradicional e histórico que tienen los pueblos, rancherías y comunidades de la República, a poseer y administrar sus terrenos

de común repartimiento y sus ejidos, en la forma que juzguen conveniente", además, del derecho de todo mexicano para poseer y cultivar una extensión de terreno cuyos productos le permitan cubrir sus necesidades y las de su familia; por ello y para el efecto de crear la pequeña propiedad, se declaran expropiadas por causa de utilidad pública y mediante indemnización, todas las tierras del país, con la sola excepción de los terrenos pertenecientes a los pueblos, rancherías y comunidades y de aquellos predios que no excedieran del máximo fijado por la misma Ley. Declara de propiedad nacional los predios rústicos de los enemigos de la revolución. Las tierras que se obtuvieran en virtud de la expropiación y confiscación referidas se dividirían en lotes que serían repartidos entre los mexicanos que lo solicitaran, dándosele preferencia a los campesinos; la extensión de cada lote sería aquella que permitiera la satisfacción de las necesidades de una familia; Comisiones Técnicas localizarían y deslindarían debidamente estos lotes. En conformidad con lo anterior, aparceros o arrendatarios de pequeños predios se les adjudicarían estos en propiedad. "Los predios que el gobierno ceda a comunidades o individuos, decía el artículo catorce, no son enajenables ni pueden gravarse en forma alguna, siendo nulos los contratos que tiendan a violar esta disposición". La transmisión de los derechos de propiedad de los terrenos fraccionados y cedidos por el gobierno a los agricultores solo se darían por herencia legítima. Se establece como obligación del propietario de un lote el cultivarlo debidamente; sería privado del lote si durante dos años consecutivos, sin causa justificada,

abandonase su cultivo. Los propietarios de dos o más lotes podían unirse para formar sociedades cooperativas, con el objeto de expropiar sus propiedades o vender en común los productos de estas, pero sin que esas asociaciones pudieran revestir la forma de sociedades por acciones, ni constituirse por personas que no estuvieren dedicadas directa y exclusivamente al cultivo de los lotes. Las sociedades que se forme en contravención a lo dispuesto, serían nulas de pleno derecho y habría acción popular para denunciarlas. El Gobierno Federal expediría leyes que reglamentaran la constitución y funcionamiento de las referidas sociedades cooperativas. Al Ministerio de Agricultura y Colonización se le concedió la facultad exclusiva de conocer y resolver todos los asuntos del ramo, de fundar, administrar e inspeccionar colonias agrícolas, reclutar colonos, inspeccionar la propiedad de los montes, declarados de propiedad nacional, establecer y administrar un Banco Agrícola Mexicano, confiscar o nacionalizar las fincas urbanas, establecer en la República escuelas regionales agrícolas, forestales y estaciones experimentales, expedir los reglamentos para uso de agua y todos los necesarios para el cumplimiento de la ley. El mismo documento declara de propiedad nacional todas las aguas utilizables y utilizadas para cualquier uso. Este documento fue redactado en su mayor parte por Manuel Palafox, Otilio Montaño, Luis Zubiría y Campa, Genaro Amézcua y Miguel Mendoza L. Schwertdfeger.

Esta Ley, dice Adolfo Gilly, fue el punto máximo a que llegó la legislación socializante del zapatismo. "Es un programa de transformación completa del país a partir de las

medidas agrarias revolucionarias. Establece una dictadura revolucionaria centrada en la liquidación radical de los latifundios y el reparto de la tierra desde abajo, haciendo funcionar a los municipios como órganos de poder de los pueblos para aplicarla. No es un texto socialista, sin duda, sino jacobino radical. Pero lo importante no son los límites que tiene, sino la dinámica que establece y que corresponde a la dinámica anticapitalista de la guerra campesina mexicana".

También fruto de las labores de la Convención de Aguascalientes es el Programa de Reformas Político-Sociales aprobada en Jojutla, Morelos, el 18 de abril de 1916. Es un documento que aboga por la transformación, más no un cuerpo de disposiciones para ser observadas.

En virtud de atender las necesidades educativas de la población proponía las siguientes medidas: el establecimiento de escuelas rudimentarias en todos los lugares de la República en donde no llegaran los beneficios de la instrucción; exigir que en los institutos de enseñanza primaria se dedicara mayor tiempo a la cultura física y a los trabajos manuales y de instrucción práctica; fundar escuelas normales en cada Estado o regionales donde se necesitaran; elevar la remuneración y consideración del profesorado; emancipar la Universidad Nacional; dar preferencia, en la instrucción superior, a la enseñanza de las artes manuales y aplicaciones industriales de la ciencia.

" Adolfo Gilly, La Comuna de Morelos, en Cien Años de Lucha de Clases en México, 5a. Ed., Ed. Quinto Sol. México, 1985. Pags. 259-281.

En virtud de la cuestión obrera sus postulados se centran en pugnar por la expedición de leyes sobre accidentes de trabajo y pensiones de retiro; reglamentar las horas de labor, crear disposiciones que garantizaran la higiene y seguridad en los talleres, fábricas y minas y, en general una Legislación que hiciera menos cruel la expropiación del proletariado. Asimismo, era necesario, según el Programa, reconocer personalidad jurídica a las uniones y sociedades de obreros; dar garantías a los trabajadores reconociéndoles el derecho a huelga y el de boicotaje y suprimir las tiendas de raya y el sistema de vales para el pago de jornal.

Dentro de la cuestión agraria propuso: destruir el latifundismo, crear la pequeña propiedad y proporcionar a cada mexicano la extensión de terreno que fuera bastante para subvenir sus necesidades y las de su familia; devolver a los pueblos los ejidos y las aguas de que hubiesen sido despojados y dotar de ellos a las poblaciones que necesitándolos no los tuvieran o lo poseyeran en cantidad insuficiente para satisfacer sus necesidades; fomentar la agricultura, fundando Bancos Agrícolas, que proveyeran de fondos a los agricultores en pequeño e invirtiendo en trabajos de irrigación, plantío de bosques, vías de comunicación y en cualquier otra clase de obras de mejoramiento agrícola. Asimismo, se consignó el establecimiento de escuelas regionales de agricultura y de estaciones agrícolas de experimentación para la enseñanza y aplicación de los mejores métodos de cultivo; además, se facultaba al Gobierno Federal para expropiar bienes raíces.

2.- LEGISLACION Y DECRETOS EN MATERIA EDUCATIVA

Toca a la revolución plantear la solución de los problemas que el país cargaba a cuestas y entre los cuales el de la educación se levantaba con dimensiones inconmensurables. La tarea era difícil si tomamos en cuenta que implicaba mantener incólumes los legados de independencia, libertad y soberanía históricamente recibidos. Además, si creemos que el movimiento de 1910 llevaba imbíbido como objetivo principal, la justicia social, es lógico pensar que la educación propugnada en éste período debía poseer esta característica y aún más, debía contribuir a formar a las nuevas generaciones dentro de esa filosofía; por consiguiente, el contenido educativo y su organización debían coincidir con lo propósitos del movimiento. Si éste era popular, debía serlo también la educación, que debería estar al servicio de las mayorías y constituirse en instrumento de lucha contra el estancamiento económico, político, cultural y social en que vivía nuestro pueblo. La educación debe despertar las conciencias de los hombres para liberarlos. Este y no otro fue su propósito desde el inicio de la lucha.“

El 30 de mayo de 1911, ha escasos días de haber sido derrocado Porfirio Díaz y de haber ocupado la Presidencia de la República en forma provisional, el Licenciado Francisco León de la Barra, el Congreso Federal expidió un decreto,

“ Leonardo Gómez Navas, La Revolución Mexicana y la Educación Popular, en Historia de la Educación Pública en México, 1a. Ed., S.E.P. México, 1982. p. 117.

promulgado por el Presidente al día siguiente, por el que se creaban las escuelas rudimentarias.⁴⁵ Dichos colegios, independientes administrativamente de las escuelas primarias, se establecieron con el propósito de popularizar la instrucción elemental. Su objeto sería enseñar, principalmente a individuos de raza indígena, a hablar, leer, escribir en castellano y ejecutar las operaciones de cálculo más usuales. La propia Ley prevenía que las escuelas de instrucción rudimentaria acogerían en su seno a cuantos analfabetos acudiesen a ellas, sin distinción de sexos y edades. El Ejecutivo debía estimular la asistencia a ellas, distribuyendo en las mismas, alimentos y vestidos a los educandos. Es lógico pensar que aunque los proyectos a realizar en la ley mencionada son de noble alcance, no lograron realizarse, puesto que las condiciones reales del país impedían su cumplimiento. Si tomamos en cuenta la situación económico social en que se encontraban los sujetos a quienes se trataba de beneficiar, más de las tres cuartas partes de ellos eran analfabetos y su situación económica era miserable. Sin embargo, con esta ley, el problema de la educación popular quedó planteado, orientando la conciencia de los hombres del pueblo.

La asunción de la tendencia anterior queda de manifiesto en la actitud de Jesús L. González, Gobernador interino del Estado de Yucatán, quien expidió una Ley con el

⁴⁵ La iniciativa de la creación de las escuelas rudimentarias fué presentada el 10 de mayo de 1911 y se considera que más bien fué resultado de las presiones del régimen porfirista ante la acción revolucionaria de los maderistas. Para el contexto cronológico de este trabajo no deja de tener importancia.

objeto de crear escuelas rurales. Esta ley data del 25 de agosto de 1911. Recoge una iniciativa de la Liga de Acción Social, organismo privado que funcionaba en el Estado y con sus limitaciones es de gran importancia, pues caracteriza las preocupaciones de los hombres de la época. La Ley estableció la gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria rudimentaria; su impartición se encaminaría hacia niños de seis a doce años de edad; se enseñaría la lectura, la escritura en español, las matemáticas elementales, la higiene y la moral y duraría cuatro años. Las escuelas serían sostenidas por los propietarios de las haciendas y su supervisión estaría a cargo de los mayordomos de las fincas.

La educación de las clases mayoritarias es esencial en la motivación del movimiento de 1910. En la ciudad de Querétaro, el Gobernador provisional de la Entidad, José Antonio Septién, estableció, el 2 de Octubre de 1911, una escuela exclusiva para obreros que tendría por objeto la enseñanza de la lectura, la escritura, la aritmética, la moral, el dibujo, la pintura y la música. Esta actitud, a nuestro parecer, demuestra algo esencial: la preocupación por dotar a los hombres de México de los instrumentos necesarios para enfrentar los retos que la sociedad presenta preparándolos para formar parte activa del progreso del país.

Días después de la toma de la ciudad de Durango donde Tomás Urbina derrotó al ejército huertista, que como se sabe, había usurpado el poder en febrero de 1913, y electo Gobernador del Estado Pastor Rouaix, por los comicios celebrados

el 1 de julio del mismo año, se decretó, con el fin de atender las necesidades educativas del Estado y tomando en consideración el gran número de estudiantes que vivían en el Municipio de Durango, el establecimiento de una "escuela para niños y otra para niñas en la ciudad, en las que se impartirían el primero y segundo año de instrucción elemental y una escuela mixta en el pueblo de Arenal". Este documento fue expedido el 2 de octubre de 1913, y forma parte de los múltiples documentos expedidos por el mencionado Gobernador de Durango en su afán por corregir las muchas injusticias existentes en la sociedad.

Pocos días después de que las fuerzas constitucionalistas acabaran con la dictadura de Victoriano Huerta, el profesor normalista Antonio Villareal lanzó "un extenso y draconiano decreto en Monterrey el 23 de julio de 1914. Su virulencia es extrema" al declarar que motivos de salud pública y deberes de moralidad y justicia, orientaban al gobierno a su cargo a castigar al clero católico por haberse consagrado principalmente a conquistar la dirección de los asuntos públicos y el dominio completo de la política del país. El documento declara la supresión de las escuelas católicas y la expulsión de jesuitas y frailes extranjeros puesto que, a su parecer, en los colegios católicos "se deforma el alma cándida y pura de la niñez, el alma idealista y ardiente de la juventud y se aleccionan para instrumento de las ambiciones clericales a espíritus que en un ambiente más libre y más honrado hubieren llegado a ser, quizá, apóstoles de libertades y progreso. Por eso es preciso someter la escuela clerical más que en nombre del presente en nombre del porvenir".

Alberto Fuentes Dávila, hombre de clara conciencia social, agitador de la sociedad aguascalentense con las ideas revolucionarias, Gobernador y Comandante Militar del Estado, dictó, en fecha aproximada de 24 de julio de 1914, una Ley de Educación Primaria, creando, en virtud de la misma, la Dirección General de dicho ramo, inspecciones escolares, una Escuela Normal, una Escuela de Artes y Oficios para señoritas y otra para varones, una Escuela Superior de Comercio y Agricultura, Escuelas de Perfeccionamiento para obreros, tres Escuelas Ambulantes, Colonias de Vacaciones y Bibliotecas Públicas. En la misma Ley se consignaron jubilaciones para maestros y nuevos programas de enseñanza.

El General Domingo Arrieta, hombre sin educación formal, minero y ranchero, expidió un decreto el 1 de septiembre de 1914, por el que se crearon algunas escuelas en el Estado de Durango. "Una de las principales preocupaciones del General Domingo Arrieta fue la enseñanza; en los diversos periodos en que se hizo cargo del Gobierno estatal, se ocupó de crear escuelas y de expedir leyes en favor de la educación, usando para ello, cuando fue posible, los recursos que la Revolución le proporcionaba". Con el decreto mencionado, las tres escuelas mixtas que había en la ciudad de Durango se convirtieron en escuelas de primera clase para niñas y se establecieron otras tres de primera clase para niños; para ello se usarían las casas nacionalizadas por decreto de 29 de julio de 1914, que se refería a bienes del clero. Diez días después, el mismo Gobernador, mediante otro decreto, ordenó que en todas las escuelas de

instrucción primaria sostenidas por el Gobierno, se suministrarán a los alumnos los libros necesarios para sus trabajos escolares, sin que por ellos se les impusiera gravamen alguno.

El 4 de septiembre de 1914, el General Manuel Macario Diéguez Lara, Comandante y Gobernador provisional Carrancista en el Estado de Jalisco, expidió un decreto en el que se declaró de interés público la instrucción en el Estado y en el que se señaló el rasgo característico de la educación de la época: el laicismo; el mismo documento preceptuó la incorporación al gobierno de las escuelas particulares y prohibió los seminarios conciliares." Es significativo que el documento comentado, se refiera a las medidas propuestas fundamentándolas con "razones de seguridad pública", puesto que, durante mucho tiempo, en aquel Estado, los intereses oficiales se identificaron plenamente con los clericales. El Partido Católico Nacional, de gran influencia en la entidad, en el año de 1911 había logrado la promulgación de una Ley de Instrucción Pública "para que los estudios y exámenes de los establecimientos particulares de instrucción primaria, secundaria y profesional fuesen válidos sin necesidad de su incorporación a las instituciones oficiales".

" La Legislación expedida por este Gobernador es muy importante. Manifestó particular interés por la renovación educativa y por el impulso de nuevas técnicas y métodos de enseñanza; además del decreto señalado, dictó otro en que modificaba los planes de estudio de las escuelas de Medicina, Jurisprudencia, Normal, Preparatoria y Comercio que creaba por primera vez en México la Escuela Politécnica; orienta la educación hacia el racionalismo, elimina el carácter correccional de la Escuela de Artes y Oficios y crea la Escuela Industrial para Señoritas. La administración de Diéguez dedicaba el 50% de su presupuesto al ramo educativo. Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana, Tomo IV, pags. 81-84.

La irrupción de los revolucionarios pretendió acabar con la omnipotencia del clero y de las organizaciones civiles y políticas afiliadas a él.⁴⁷

En medio de múltiples escaramuzas, emboscadas y batallas, entre carrancistas y villistas, el Gobierno del Estado de Hidalgo, a cargo del General Fortunato Maycotte, con fecha 17 de febrero de 1915, decretó la creación de la Dirección General de Instrucción Pública, asignándole como principal función, la de organizar la Educación Pública en el Estado. El mismo documento declara dependientes de la mencionada Dirección a todas las escuelas que prestaban servicios: las primarias elementales y superiores, la preparatoria, la normal, las academias de música y comercio y las escuelas correccionales y primarias incorporadas. Es importante la tendencia a la creación de órganos directores de las funciones educativas pues en la mayoría de los casos estaban orientados a formular programas con el tinte característico de la educación de la época y a ser garantes del acceso a la enseñanza a la mayoría de la población.

El mismo mes, durante la gestión como Gobernador del Estado de Querétaro de Teodoro Elizondo, se giró una circular

⁴⁷ Diéguez fue nombrado gobernador del Estado de Jalisco, el 18 de junio de 1914 en Etzatlán, desde donde organizó la toma de Guadalajara. Ya como Gobernador en funciones, organizó un programa de reformas tendientes a combatir cacicazgos y fortalecer los Municipios. De primera intención dispuso que los sacerdotes y religiosos extranjeros abandonaren el Estado; luego extendió su orden a las monjas no mexicanas. Fundó la preparatoria del Estado, y como la mitra se negó a pagar la contribución extraordinaria pedida, mandó cerrar los templos de la ciudad, mismos que no volvieron a abrir sus puertas hasta que Guadalajara cayó en poder de Francisco Villa. Además de todo esto, durante su mandato, aumentó sensiblemente el salario del magisterio.

que declaraba categóricamente la laicidad de la enseñanza. Dice el documento en su parte conducente: "Se hace saber al público, de una vez por todas, que en las escuelas oficiales no se enseña ni se debe enseñar, conforme a las leyes vigentes, ninguna de las religiones conocidas o por conocer". Posteriormente, para dirigir adecuadamente la educación en el Estado, se creó un Consejo de Educación.

El 26 de Mayo de 1915, Salvador Alvarado, Gobernador del Estado de Yucatán, expidió una Ley de Enseñanza Rural. En ella se estableció que dicha enseñanza quedaría bajo la dirección y sostenimiento del Gobierno del Estado. Se declaró obligatoria para los individuos de hasta 21 años; tendría el carácter de nacional, gratuita, laica, obligatoria e integral y duraría dos años. En la misma Ley se indica que los gastos de instalación, sueldo y material de enseñanza correrían a cargo de los dueños de las haciendas, quienes también proporcionarían transporte a los alumnos; además, la Ley estableció que las escuelas serían mixtas cuando los alumnos no fueran más de cincuenta, y unisexuales cuando este número se rebasara. Con la misma fecha se expidió el reglamento de la Ley que regulaba todo lo relativo al funcionamiento de dichas escuelas; establecía los requisitos para ser director y maestro de las mismas y la obligación de realizar todos los sábados conferencias sobre cultura cívica y honores patrios.

Casi dos meses después, el 21 de julio de 1915, el mismo Gobernador de Yucatán, expidió una Ley General de Educación Pública. Esta Ley consignó que el Gobierno del Estado

se encargaría de impartir la Educación Pública de conformidad con las necesidades socioeconómicas del pueblo. Estableció las características y grados de la educación: esta sería nacional, gradual, gratuita y laica y se dividiría en párvulos, educación rural, primaria, secundaria, preparatoria y profesional. Declaró obligatoria la educación rural, la que se orientaría y adecuaría a las tareas específicas del campo. Se obligaba a los establecimientos particulares que impartieran educación, a cumplir con las disposiciones de la Ley y se encargaba a los Ayuntamientos, juntas municipales, comisarías o agencias municipales vigilaran el cumplimiento, en sus respectivos ámbitos, de los preceptos de educación pública contenidas en la citada Ley.

El trabajo de Salvador Alvarado al frente del Gobierno del Estado de Yucatán es excepcional por su sentido revolucionario y su radicalismo social. Otro documento importante expedido durante su gestión, es la Ley de Educación Primaria de 21 de Julio de 1915. Entre sus propósitos se encontraba: el establecimiento de escuelas en todas las poblaciones del Estado con el objeto de difundir la educación primaria, instalándose, asimismo, escuelas nocturnas para trabajadores. Se dividió la enseñanza primaria en tres grados: elemental, superior y vocacional. Se declaró obligatorio asistir a la escuela primaria a los niños y jóvenes de hasta 21 años; se sancionaba con multas y penas a los padres o tutores que no enviaran a la escuela a los niños y jóvenes en edad escolar, que estuvieran bajo su responsabilidad. Se ordenaba la impartición de cursos de

capacitación a los educadores. El Ejecutivo del Estado, fundaría, en algunas poblaciones, centros escolares de cultura, con el objeto de fomentar en el pueblo el gusto por las artes, la lectura, las conferencias y los deportes recreativos.

Un mes después de haber tomado posesión nuevamente del gobierno del Estado de Hidalgo y con el objeto de atender el problema educativo, Nicolás Flores expidió un decreto, el 8 de septiembre de 1915, creando la Dirección General de Educación Primaria en el Estado. "Posteriormente esta Dirección desapareció por decreto de 1 de octubre de 1916 y se creó en su lugar la Dirección General de Educación Primaria, Normal, Preparatoria y Profesional de la que dependerían las escuelas primarias elementales y superiores, el almacén escolar, la inspección de sanidad escolar, las escuelas normales, el Instituto Científico y Literario, la Escuela de Música y el grupo de alumnos becados en la ciudad de México". Este decreto fue reformado por otro de fecha 23 de diciembre de 1916 por el cual se creó la Dirección de Educación Primaria y Normal."

El Gobernador del Estado de San Luis Potosí, Gabriel Gavira, firmó el 16 de Septiembre de 1915, un decreto que duplicaba a los profesores sus malos salarios en todo el Estado. Este decreto tenía el propósito de mejorar el nivel de vida de los mentores, con la idea de que eran ellos los encargados de orientar y formar a las nuevas generaciones de mexicanos.

" Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana, Tomo III, p.573.

Martín Triana Guzmán, Gobernador y Comandante Militar del Estado de Aguascalientes, con el objeto de difundir una educación popular con un sentido nacionalista, preparar a la población para el trabajo y la lucha por la vida "acorde con los anhelos sociales de la revolución", el 14 de octubre de 1915, dictó un decretó sobre Instrucción Pública que entre sus principales puntos contemplaba la adopción obligatoria, para su subsistencia, de todas las escuelas particulares del programa y la inspección oficial. Se impuso la obligación a los dueños de negociaciones agrícolas, mineras e industriales, así como a las haciendas y ranchos de propiedad particular de establecer, por su cuenta, una escuela para sus trabajadores y las necesarias según la población; el contingente escolar necesario para el establecimiento de una escuela sería de treinta niños. Se estableció, además, una sección de instrucción pública que se encargaría de atender, fomentar, dirigir, vigilar, coordinar y regular la marcha de las Escuelas Oficiales Primarias, de la Escuela Normal para Profesores, de la Escuela Preparatoria y de Comercio y de todos los planteles que en los sucesivo se establecieran correspondientes al ramo de instrucción.

El 26 de octubre de 1915, en un destello más de su impresionante trabajo legislativo, Salvador Alvarado, Gobernador del Estado de Yucatán, expidió un decreto mediante el que se crea el Departamento de Educación Pública en el Estado. Sus funciones serían: la sobrevigilancia, inspección, fomento, administración, mejoramiento e impulso de la educación pública en el Estado, así como la administración del Fondo Especial de

Educación Pública. Tres meses antes se había formado el Fondo de Enseñanza Rural. En noviembre de 1915, el mismo Gobernador, creó la Escuela de Agricultura del Estado y el 24 de enero de 1916 la Escuela de Bellas Artes.

Por decreto firmado el 26 de octubre de 1915, se derogaron todos los artículos de la Ley Orgánica de Instrucción Pública Primaria del Estado de Tabasco, referentes a la enseñanza privada y se mandó que ésta, en todos los planteles, debía ser laica o incorporada a las escuelas oficiales siguiendo los programas y métodos aprobados por la Dirección General de Educación Primaria del Estado.

Con el objeto de mejorar el nivel educativo del pueblo guanajuatense, y dentro de un programa general tendiente a reconstruir el Estado, después del triunfo de los constitucionalistas, el Gobierno de José Siurob Ramírez, expidió, el 11 de noviembre de 1915, un decreto importante en materia educativa. El documento citado, obligaba a los dueños de las haciendas, ranchos y rancherías a establecer escuelas de instrucción primaria para adultos y niños. Con el mismo objeto y para obtener que los hacendados manifestaran el número de habitantes en sus propiedades rurales, se estableció su obligación de pagar al Estado setenta pesos mensuales por cada cincuenta niños y un monto igual por cada sesenta adultos que recibieran educación en los planteles establecidos en su propiedad. El dueño de la hacienda debía proporcionar los edificios adecuados o construirlos con su peculio. El director y los maestros serían pagados por el Estado. Se estableció multa

para el padre o tutor que no mandase a sus hijos a la escuela. El carácter de la educación impartida sería laica y sujeta a inspección por parte del Gobierno."

El General Mariano Arrieta León, Gobernador del Estado de Durango, por decreto de 15 de diciembre de 1915, creó la Dirección General de Enseñanza Primaria que habría de servir como centro técnico administrativo que ayudara al Ejecutivo del Estado en la labor de fomentar la enseñanza.

En enero de 1916 se estableció en el Estado de Querétaro, la Dirección General de Educación Popular que tenía por objeto impulsar el progreso y mejorar el nivel de la instrucción pública. Se hizo cargo de las escuelas de párvulos, subprimarias, primarias elementales, primarias superiores, normales y anexas, preparatorias del Estado, museos, bibliotecas, escuelas de Bellas Artes, escuelas industriales, comerciales, especiales y de todos los centros educativos y culturales.

El General Martín Triana, Gobernador del Estado de Aguascalientes, con el objeto de introducir cambios sustanciales en materia de educación, "acordes con los principios revolucionarios", dictó el 4 de febrero de 1916, una Ley General

" José Siurob realizó un inmenso esfuerzo para mejorar la situación social y económica del pueblo guanajuatense. Médico de profesión, desde el 11 de mayo de 1915 en que fue nombrado Gobernador y Comandante Militar del Estado, se distinguió por su esfuerzos encaminados a dotar a las masas de los instrumentos necesarios para su superación. Además del decreto mencionado, estableció la Dirección de Educación Pública del Estado, creó escuelas primarias, cinco escuelas normales regionales, y el Conservatorio de Bellas Artes del Estado. Además, durante su mandato, se realizó el Primer Congreso Pedagógico Guanajuatense que congregó a las autoridades educativas y a los maestros de toda la entidad.

de Instrucción Pública para el Estado. Consta de 26 artículos cuyos puntos fundamentales son los siguientes: se declara que la educación que se imparta dentro del Estado sería laica, gradual, armónica y gratuita; los honorarios por derecho de colegiatura serían impuestos conforme a las necesidades propias de cada institución. Terminantemente se prohibió hacer dentro de las instituciones educativas propaganda religiosa. Se divide a la educación pública en rural o primaria limitada, primaria elemental, primaria superior, especial, preparatoria y superior. Las dos primeras se declaran obligatorias. El Estado sostendría a las escuelas especiales, preparatoria y normal. La educación primaria estaría bajo el sostenimiento de los Municipios correspondientes. Todas las negociaciones agrícolas, mineras e industriales, así como las haciendas, estarían obligadas a establecer escuelas nocturnas y diurnas para la población escolar existente. Son Escuelas especiales, según el mismo decreto, las de Artes y Oficios, Academias de Dibujo y Comerciales y de ciegos. A la Escuela Preparatoria se le asignó el objeto de completar la obra educativa iniciada en la primaria, completando el desarrollo del carácter y de la inteligencia poniendo a los educandos en aptitud de emprender una carrera. La Escuela Normal tenía por objeto formar maestros de educación primaria. Los Ayuntamientos formarían anualmente sus presupuestos de educación primaria, además, asumirían la parte administrativa en la dirección de las escuelas y tendrían facultad para nombrar y remover libremente al personal docente de las escuelas de su jurisdicción. El Ejecutivo tendría la dirección técnica de la

Educación Pública general dirigiendo y vigilando a las escuelas oficiales y particulares. La misma ley establece la Inspección General de Instrucción Pública del Estado señalándole como facultades, dirigir, vigilar, coordinar y regular la marcha de las escuelas de educación primaria. La enseñanza impartida debía ser nacionalista, práctica, utilitaria y gradual.

El 14 de febrero de 1916, en la ciudad de Cuernavaca, Estado de Morelos, se expidió una Ley denominada de "Enseñanza Primaria para la República", firmada por Otilio E. Montaña, Jenaro Amézcuca, Miguel Mendoza López Schwertdfeger, Manuel Palafox, Luis Zubiría y Campa. La ley consta de 69 artículos y es de las más importantes dictadas en esta etapa, por las materias que contiene y por la prolija regulación que hace de ellas; entre las disposiciones más importantes se establece la obligación del Estado de impartir la enseñanza primaria. Se fundarían escuelas suficientes para que todos los niños en edad escolar pudieran recibir el beneficio de la enseñanza; ésta sería gratuita, laica, obligatoria y elemental. Se consigna la obligación de los padres o tutores de procurar enseñanza a los niños de siete a catorce años a su cargo; eran válidos para los efectos de la ley los estudios de las escuelas oficiales y los de las particulares aceptadas por el Ministerio del Ramo. Se establecieron los requisitos para la aceptación de las escuelas particulares; se declaró delito público utilizar los servicios de los niños en edad escolar cuando no hubieren cumplido con el precepto de la enseñanza obligatoria. Se declaró que las autoridades escolares y el personal docente se

abstendrían de tratar asuntos religiosos en el sentido de inclinar al niño en favor o en contra de alguna religión. En el capítulo segundo de la ley se habla de la escuela oficial y del plan de estudios. El fin de la escuela primaria oficial "es mejorar todas las actividades del niño y orientarlas para su aplicación a una vida completa". Se decreta el establecimiento de escuelas primarias para adultos. Se fijaron las asignaturas de la escuela primaria elemental, así como el método de su impartición; lo mismo se hace con las que la ley denomina escuelas de enseñanza primaria superior. Se diferencia por el sexo el modo de recibir la educación cívica; la de los varones tendría por objeto prepararlos para su vida de ciudadanos libres y la de las mujeres una preparación para su vida en el hogar. Habría también escuelas especiales para niños con alguna deficiencia. Tendrían trato preferencial los niños huérfanos y los que tuvieran padres notoriamente pobres. En el capítulo tercero se establece lo relativo al tiempo escolar y en el capítulo siguiente se organiza la educación en la República estableciéndose que las escuelas primarias dependerían del Ministerio de Educación Pública y Bellas Artes; se consigna que las escuelas primarias en los Estados, en los Territorios y en el Distrito Federal estarían a cargo de la Dirección General del ramo en cada entidad. El capítulo séptimo trata del Magisterio Nacional, se ennumeran los requisitos para formar parte de él y se establece su escalafón. En el siguiente capítulo se establece la inamovilidad del Magisterio Nacional, y la garantía de que ningún maestro puede ser destituido sin causa plenamente

justificada y sin haber sido oído en defensa. Se ennumeran las causas de destitución y las penas y derechos a las que están sujetos los miembros del magisterio. El capítulo nueve establece las recompensas a los servicios de los maestros, los casos en que se da jubilación y los casos en que se paga indemnizaciones y pensiones por deceso.

El 22 de febrero de 1916, el Gobernador provisional del Estado de Durango, Fernando Castaños,⁸⁰ giró un aviso comunicando a la población y especialmente a las instituciones interesadas, que la enseñanza primaria pública y privada sería laica; todos los colegios, decía el documento, quedarían sujetos a vigilancia y deberían ajustarse al programa oficial, a los libros de texto y a la organización de los exámenes que adoptaran las escuelas públicas. Finalmente, se consignó la prohibición de figurar como maestros, a los ministros o agentes de corporaciones religiosas.

Con el objeto de crear una clase obrera altamente capacitada que tomara el mando de la industria nacional, "liberándonos de la tutela y dominio de los extranjeros" y que fuera el lazo de unión entre los grupos intelectuales superiores y las clases sociales ignorantes, el 3 de marzo de 1916, el General Martín Triana, Gobernador y Comandante Militar del Estado de Aguascalientes, dictó un decreto por el que se crea una escuela Industrial, cuyo objeto sería, dar a los obreros y

⁸⁰ Fernando Castaños Dorador representó al Estado de Durango en el Congreso Constituyente de 1916-1917. Figuró en la Asamblea como prosecretario e integrante de la primera Comisión revisora de la Constitución en su sección segunda.

artesanos los conocimientos técnicos necesarios para el desempeño de sus labores y desarrollar sus inteligencias capacitándolos para alcanzar un alto grado de perfeccionamiento en la producción. La enseñanza se daría en tres o cuatro años según el ramo de que se tratara, siendo los dos primeros la indispensable continuación de la Educación impartida en la primaria. Los talleres que se establecieron, como primer paso, fueron los de Tipografía y Carpintería. Las enseñanzas que se impartirían eran la de Mecánicos, Electricistas, Calderos y Paileros, Fundidores y Forjadores, Carpinteros, Ebanistas, Tipógrafos y Telegrafistas.

En el Estado de Querétaro, durante la gestión del General Federico Montes como Gobernador del Estado, se estableció la educación laica por decreto de 16 de marzo de 1916. El decreto dice: "Artículo Único: Todas las escuelas privadas o particulares, sostenidas con fondos propios o de corporaciones, establecidas o que establezcan en el Estado, cualquier grado de enseñanza que sean, tendrán el carácter de laicas".

Por decreto de 1 de octubre de 1916, el Gobernador del Estado de Hidalgo, Nicolás Flores Rubio, creó la Dirección General de Educación Agrícola, disponiéndose que de ella dependerían las Escuelas de Artes y Oficios para varones, las Escuelas de Artes y Oficios para mujeres, la Estación Agronómica, las Granjas Escuelas de Experimentación Agrícola, el Observatorio Meteorológico, las Estaciones Termopluviométricas, el Museo de Historia Natural, el Museo Tecnológico Industrial y las Escuelas de Comercio. El mismo Gobernador, el 17 del mismo mes, declaró como causa de utilidad pública el establecimiento de escuelas

oficiales en el Estado, para lo cual se reservó el derecho de adquirir los edificios que reunieran las condiciones adecuadas para ello, quedando los propietarios obligados a recibir como pago el valor señalado en el padrón fiscal. Mediante un decreto posterior, de 20 de enero de 1917, expedido por el Gobernador Alfredo Rodríguez, ésta Dirección pasó a ser de Educación Primaria Agrícola Industrial, dependientes de ella las escuelas elementales y superiores, el almacén escolar y la inspección de sanidad escolar.

Enrique Estrada, Gobernador Constitucionalista provisional del Estado de Zacatecas, por decreto de 22 de diciembre de 1916 y en vista de los reducidos avances de la educación, decidió encauzarla en forma uniforme y científica, respetando las facultades de los Municipios para supervisarla y vigilarla.

3.- LEGISLACION Y DECRETOS EN MATERIA LABORAL.

Si una de las causas principales de descontento entre la población era la situación de humillación en que vivían los trabajadores, la revolución había de procurar la consignación de derechos que atenuaran esa situación. Muchos de los hombres que participaron en ella, "impregnados del espíritu reformador" comenzaron a dictar leyes, que a la postre influirían notablemente en la conformación del artículo 123 constitucional.

Madero ingresó a México definitivamente a principios del mes de febrero, después de permanecer algunos días en territorio norteamericano preparando la ruta del movimiento armado. Uno de los primeros decretos que dictó y que demuestra, desde los prolegómenos de la lucha, su preocupación por la resolución de los problemas sociales,⁵¹ fue el que expidió el 1 de abril de 1911, en la Hacienda Bustillos, en Chihuahua, prohibiendo, en toda la República, imponer contribución alguna a toda clase de obreros y trabajadores del campo. Inmediatamente después del triunfo de la revolución, el Gobierno provisional enviaría este decreto a las Legislaturas de los Estados para su cumplimiento, con la intención de hacer de ésta, una disposición con carácter federal y obligatorio.

Dos meses después de la firma del Tratado de Ciudad Juárez, con el que finalizó la dictadura porfirista, el Gobernador interino del Estado de Chihuahua, Abraham González Casavantes⁵², dictó un decreto, el 21 de julio de 1911, días

⁵¹ Dice el maestro Arnaldo Córdova que el breve periodo durante el cual don Francisco I. Madero, ocupó la Presidencia de la República, México conoció el régimen de mayor libertad y de más efectiva democracia en toda su historia. "Sin embargo esa libertad y esa democracia quedaron limitadas a la esfera política y no fecundaron la problemática social que estaba empujando al país hacia el abismo".

⁵² Abraham González fue un activo antirreleccionista y uno de los colaboradores más cercanos de Francisco I. Madero en los inicios de la lucha contra Porfirio Díaz. Por esta razón, después de expedir el Plan de San Luis lo nombró gobernador provisional de Chihuahua, nombramiento ratificado por la Legislatura del Estado después de la firma de los tratados de Ciudad Juárez. Su gobierno interino se caracterizó por iniciar una serie de medidas reformistas tendientes a resolver los problemas sociales y económicos que afectaban a las clases populares de Chihuahua: desarrolló una nueva política de impuestos, reglamentó un impuesto predial equitativo para los grandes latifundios, suprimió los juegos de azar, decretó las suspensiones de los denuncios de terrenos municipales, suprimió las jefaturas

después de haber asumido la gubernatura, con el objeto de establecer el arbitraje en los conflictos entre obreros y trabajadores. Fue el primer decreto dictado en esta materia después del derrocamiento del General Díaz. "Todas las empresas industriales, decía el artículo primero del mencionado documento, cualquiera que sea la clase a la que pertenezcan, que disfruten de exención del pago de impuestos en virtud de contratos o concesiones otorgados por el Gobierno del Estado, tendrán la obligación de someter al arbitraje de una Comisión, las diferencias que surgan entre ellos por cuestiones de salarios, horas de trabajo, etc., con el fin de impedir las huelgas y de que éstas terminen satisfactoriamente para obreros y empresarios". La Comisión estaría compuesta en forma tripartita: una persona nombrada por el Ejecutivo, otra por la empresa y otra designada por los obreros, lo que pretendía darle carácter plural e imparcial a sus resoluciones.

Enmedio de una gran actividad militar, pues el gobierno interino de Francisco León de la Barra no había logrado pacificar el país, Francisco I. Madero tomó posesión de la Presidencia de la República en noviembre de 1911. Uno de los primeros actos de su gobierno fue la creación del Departamento de Trabajo dependiente de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria. Sus objetivos se precisaron en el mismo documento que le dio origen: ordenar y publicar datos e información relacionados con cuestiones laborales, servir de intermediario

políticas y estableció el municipio libre como base de la administración interior del Estado. Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana, Tomo II, p. 407-409.

entre el trabajo y el capital, funcionar como árbitro para la solución de los conflictos que se suscitaran y servir de intermediario en la contratación de braceros. Su fecha de creación, 13 de diciembre de 1911.

El 6 de Febrero de 1912, Benito Juárez Maza, Gobernador del Estado de Oaxaca, expidió un acuerdo con el fin de reglamentar la jornada laboral de los albañiles. Este documento testifica, aunque solo se refiere a un reducido grupo de trabajadores, la tendencia a disminuir las horas de trabajo con el fin de proteger a los mismos de los abusos de que eran víctimas. Las labores, de acuerdo con el decreto, tendrían un tiempo establecido y correrían de las seis a las diecisiete horas, con dos horas para tomar alimentos; además, se imponían sanciones económicas y penas para el que no respetara esta disposición.

Bajo el lema "conciliación y concordia entre hermanos", asumido por los constantes problemas políticos en el Estado, el 28 de diciembre de 1912, la Legislatura de Chiapas, durante el Gobierno del comiteco Flavio Guillen Ancheyta, expidió una Ley denominada de sirvientes.⁵³ Esta ley reglamentaba los servicios personales en las labores domésticas, establecimientos agrícolas e industria en general y tenía por objeto imponer en Chiapas un clima de libertad política y aliento democrático

⁵³ Flavio Guillén, en su calidad de Gobernador del Estado promulgó varios decretos más para aliviar la situación de los trabajadores: ordenó a los patrones suprimir las deudas de los trabajadores, fijó la jornada de trabajo en 10 horas diarias, prohibió las deudas hereditarias y exigió se ofreciera una forma incipiente de seguro al trabajador incapacitado. Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana, Tomo II, p.120.

acorde con el gobierno maderista. Como un medio de protección para los trabajadores, el documento referido plasmó la obligación de registrar todo contrato ante las autoridades. Además, "se otorgaban algunas concesiones a los trabajadores, como la condonación de sus deudas y el pago de un 25 por ciento del sueldo, en los casos en que un trabajador, inutilizado a causa de un accidente de trabajo y con una antigüedad de diez años, quedara desamparado; o bien, en caso necesario, el propietario se obligaba a facilitar atención médica a sus sirvientes. Se castigaba la embriaguez, así como las alteraciones en las cuentas de los mozos que fueran ventajosas para el patrón, lo que era considerado como robo. Limitaba la jornada de trabajo a diez horas. En su artículo octavo determinaba que los hijos de los sirvientes fallecidos quedarían ipso-facto bajo la tutela dativa del dueño de la finca en que residían sus antecesores. Al llegar a la edad adulta estos quedarían teóricamente emancipados, con excepción de las mujeres."⁵⁴

Postulado como candidato a la gubernatura por el Partido Liberal Democrático de Coahuila, que encabezaba Urbano Flores, Venustiano Carranza triunfó y tomó posesión de su cargo el 22 de noviembre de 1911. Entre las importantes reformas sociales llevadas a cabo durante su mandato⁵⁵, la Legislatura de

⁵⁴. Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana, Tomo II, A.N.E.H.R.M., México, 1991, p.131.

⁵⁵ Postulado como candidato a la gubernatura por el Partido Liberal Democrático de Coahuila, Carranza triunfó y tomó posesión de su cargo el 22 de noviembre de 1911. Durante su gestión se designó la llamada Comisión Revisora de Leyes y Códigos del Estado, con el encargo de formar los proyectos de las reformas a la legislación; se expidió una Ley de Catastro; se fijó un impuesto al capital invertido en préstamos; se favoreció la inversión en nuevas industrias e impulsó el contrato de más vías férreas; se

Coahuila expidió una Ley sobre accidentes de trabajo publicada el 4 de enero de 1913. Esta ley contiene aspectos muy importantes y surgió de la necesidad de responsabilizar a las empresas de los accidentes que sufrían sus empleados "imponiéndoles una serie de obligaciones, tales como el pago inmediato de asistencia médica, alimentación hasta por seis meses, pago por incapacidad, y en caso de fallecimiento, pago de un salario a los deudos de la víctima hasta por dos años y pago de gastos de inhumación. Además, la ley prohibió el embargo por deudas y resaltó el carácter irrenunciable de los derechos del trabajador, así como la necesidad del establecimiento obligatorio de un reglamento interno de trabajo en todas las empresas sobre las que recaían dichas obligaciones. Asimismo, señaló cuál debía ser el procedimiento judicial que debían seguir las empresas que consideraban no incurrir en responsabilidad alguna."²⁴

La indignación y el descontento que en las clases populares del país, causó el inicio del régimen de Victoriano Huerta, marcó la necesidad de este grupo de mostrar sus bondades. Por ello, el 29 de julio de 1913, el Gobernador huertista del Estado de Chihuahua, Salvador R. Mercado, expidió una ley de

introdujo la energía eléctrica en Matamoros y se fundó un Hospital en San Pedro de las Colonias. En el aspecto educativo, se reformó la Ley de Instrucción Pública (la educación, decía la ley, será laica y obligatoria en su nivel elemental) y se aprobaron nuevos planes de estudio para las escuelas normales. Se dotó de libros de texto y materiales de enseñanza a las escuelas y se concedieron becas a maestros normalistas. Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana, Tomo I, p. 243.

²⁴. Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana, Tomo I, I.N.E.H.R.M., México, 1990. p. 367.

accidentes de trabajo. Meses antes, el mismo gobernador había elaborado un proyecto para derogar las reformas constitucionales decretadas por Abraham González. La ley consta de 19 artículos distribuidos en tres secciones. "Establece la responsabilidad civil de los empresarios en los accidentes de trabajo que puedan ocurrir a sus respectivos empleados y obreros, estipulando en su artículo tercero cuales son las empresas que dan lugar a dicha responsabilidad". "Los artículos del 7 al 13 se refieren al procedimiento con que debe aplicarse la ley, es decir, cuándo y cómo pueden los interesados exigir el cumplimiento de las obligaciones especificadas en el documento". Entre las obligaciones de los patronos se encontraban: la asistencia médica y farmacéutica hasta por seis meses; otorgar medio sueldo por determinado periodo de tiempo si el trabajador quedaba inutilizado para regresar a su puesto y gastos de indemnización e inhumación para los familiares en caso de muerte. La Ley declara competentes para tratar estos casos a los jueces menores de los respectivos Municipios y especifica que las reclamaciones debían ventilarse en juicio verbal. "También aclara que si el empresario o responsable desea interponer una apelación, debe pagar por anticipado el 50 por ciento de la indemnización a los interesados, cuyos derechos de reclamación tienen vigencia en un año a partir de la fecha en que halla ocurrido el siniestro".⁸⁷

Una vez que las fuerzas constitucionalistas hubieron de recuperar la ciudad de Durango, Pastor Rouaix, electo

⁸⁷ Diccionario Histórico y Biográfico, Tomo II, p. 452.

governador del Estado dictó importantes reformas de carácter social. Con el fin de fomentar la creación de pequeñas propiedades, sin que esto constituyera una carga económica para el Estado ni una responsabilidad excesiva para los obreros, declaró, el 16 de agosto de 1913, exentos de todo impuesto durante cinco años a las colonias obreras que se construyeran en terrenos municipales, cuyo fraccionamiento hubiere acordado o acordara el Gobierno del Estado. Este proyecto de crear una colonia obrera en la ciudad de Durango, lo había propuesto años antes el presidente municipal maderista Silvestre Dorador, siendo interrumpido por el gobierno del huertista Jesús Perea. Toca a la iniciativa de Pastor Rouaix hacer realidad el proyecto y con ello beneficiar enormemente a los trabajadores de todo el Estado.**

El mismo mes de Agosto, el Congreso del Estado de Querétaro, aprobó una iniciativa para crear una organización denominada "Cámara de Trabajo", con el fin de resolver de manera adecuada los conflictos surgidos entre obreros y patronos. Esta organización estaría compuesta por empleados del Estado y de la Federación, por dos propietarios de fincas urbanas y dos de fincas rústicas; la misma cantidad de médicos, ingenieros, diputados, concejales, particulares y diez obreros de distintas instituciones para lograr un equilibrio en las opiniones y una resolución apegada a principios racionales y justos.

** Pastor Rouaix, oriundo del Estado de Puebla, formó parte del Congreso Constituyente de 1916-1917, representando a su Estado natal, teniendo destacadísima intervención en la elaboración de los artículos 27 y 123.

El Gobernador del Estado de Tabasco, el huertista Alberto Yarza Gutiérrez, expidió el 1 de Octubre de 1913, un decreto en donde se declaran los domingos día de descanso obligatorio, y en consecuencia, el cierre, el mismo día, de los establecimientos mercantiles, industriales, manufactureros y sus similares, quedando exceptuados de esta obligación, los trabajos ejecutados en asuntos propios por el interesado y por sus hijos, los trabajos domésticos, los profesionales y artísticos, casinos, billares y lugares de recreo, bibliotecas, museos, academias, centros de instrucción o educación y servicios funerarios. El cumplimiento de la ley, decía el decreto, incumbe al Ejecutivo del Estado, por medio de los jefes políticos y comisarios de policía.

Serafín de la Torre, Gobernador suplente del Estado de Puebla, dictó, el 28 de enero de 1914, un decreto estableciendo como obligatorio el descanso dominical en la Entidad, puntualizando las condiciones en que debía de efectuarse en industrias y comercios. El movimiento social pronto se avocó a proporcionar momentos de distracción y solaz a los obreros para facilitar su superación cultural y propiciar el fortalecimiento de la familia.

En Matamoros, el General Pablo González, emitió el 10 de abril de 1914, una circular donde se disponían algunos puntos importantes para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, entre los que se encuentran: la creación de escuelas, la supresión de jefaturas políticas, la protección a los huérfanos productos de la Revolución; jornada laboral de

ocho horas; salario mínimo de 1 peso; derecho del trabajador a recibir, en caso de enfermedad, medio salario; descanso dominical y obligación del patrón de construir habitaciones, prestar servicios médicos, pagar horas extras, indemnizar obreros en caso de accidentes, establecer cooperativas y asegurar la invalidez de los trabajadores con más de 10 años de servicio.

Por decreto del 30 de julio de 1914, Luis Caballero, Gobernador constitucionalista del Estado de Tamaulipas, prohibió en la entidad, el trabajo personal de los peones de ambos sexos que tuviere por objeto cubrir las deudas contratadas con los dueños de las haciendas. Esta disposición era de eminente justicia, pues desligaba a los trabajadores de sus patrones y procuraba la resolución de los problemas por otras vías que no fuesen las del encadenamiento personal.

En la misma fecha, el Gobernador y Comandante Militar del Estado de Aguascalientes, Alberto Fuentes Dávila, considerando que los propietarios de las haciendas no restituyeron justamente los servicios prestados por los trabajadores y abusaron en todo caso de las circunstancias de pobreza que sufrieron durante el porfiriato, decretó la abolición de las deudas contraídas por los peones de las haciendas donde prestaron sus servicios personales.

Con el objeto de terminar con la costumbre que existía entre algunas empresas de exigir a sus operarios o trabajadores el pago de sus deudas con trabajo personal o con el de sus descendientes si aquellos no lograban saldar las deudas,

y de prohibir estrictamente que se exigieran trabajos personales en pago o compensación de deuda, el Gobernador provisional del Estado de Durango, Pastor Rouaix, en medio de grandes complicaciones políticas internas, dictó, el 30 de julio de 1914, un decreto donde prohibió el peonaje por deudas y estableció castigos a quienes lo realizaran pues tenían a los trabajadores perpetuamente ligados a ellos.

El 8 de agosto de 1914, el Gobernador y Comandante Militar del Estado de Aguascalientes, Alberto Fuentes Dávila, expidió un decreto relativo a la limitación del trabajo en favor de la clase obrera. Entre sus puntos principales, se consignó la obligación de los encargados de haciendas, fábricas, talleres y negociaciones mercantiles, de conceder a la semana un día de descanso a los empleados que se encontraran bajo su dependencia. Las empresas, que por las actividades que realizaran, no pudieran interrumpir sus labores, ocuparían los empleados suficientes que trabajarían por turnos fijados convenientemente. Asimismo, se estableció la jornada máxima de trabajo de nueve horas diarias no consecutivas. La limitación del trabajo no sería en ningún caso objeto de disminución del salario. Quedaron incluidos en el decreto los servicios domésticos.

Entre las medidas que el Gobernador constitucionalista del Estado de Guanajuato, General Pablo A. de la Garza, tomó para restablecer el orden en la entidad, luego de la caída del régimen de Victoriano Huerta, ratificada a través de los tratados de Teleoyucan, se encuentra un detallado decreto respecto a los salarios de los trabajadores, promulgado el 20 de

agosto de 1914, quince días después de haber entrado el gobernador en funciones. "En su exposición de motivos, explicó que se trataba de aumentar el ingreso de las clases menesterosas, para que éstas pudieran alimentarse mejor, dado que la deficiente alimentación que podían proporcionarse con los escasos 25 centavos diarios que en promedio ganaban los jefes de familia era "una de las causas principales de la decadencia y degeneración" de estos estratos sociales. El cuerpo del decreto contenía cinco artículos y un transitorio. El primero estableció el salario mínimo de 75 centavos por nueve horas de trabajo diario. El segundo ordenaba que el decreto fuera colocado en la parte más visible de los despachos de los administradores de la empresa empleadora, marcando una multa de 25 a 100 pesos en caso de falta. El tercero determinaba una multa de 100 a 500 pesos al empresario que eludiera el pago del salario mínimo y determinaba que aquellos que cerraran su empresa para evitar la obligación perderían el derecho a administrar la empresa requiriendo esta el Gobierno estatal. El cuarto autorizaba al Ejecutivo estatal a nombrar inspectores. El quinto declaraba las normas del decreto de interés público y ordenaba a todos los habitantes denunciar las infracciones al mismo. El transitorio determinó que la vigencia del mismo decreto comenzaría el 10. de septiembre" del mismo año."

Una semana después de la toma de Toluca por las fuerzas carrancistas, el primero de septiembre de 1914, fue

" Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana, Tomo III, I.N.E.H.R.M., 1a Ed., México, 1991. p. 317.

emitido en el Estado de México, un decreto a favor de la clase proletaria, el cual "informaba a los propietarios de fincas rústicas urbanas, representantes de negociaciones mineras e industriales y a todas aquellas personas que emplearan jornaleros, que estarían obligados a remunerarlos con un salario no menor de 50 centavos; prohibía el establecimiento de tiendas de raya o agencias particulares de pagos para los trabajadores, así como el obligar a estos, a recibir vales y mercancías de cualquier clase en pago de sus salarios; a toda clase de fábricas, empresas industriales y comerciales, fincas de campo, etc., prohibía admitir con el carácter de trabajadores a los menores de edad que no justificaran con un certificado firmado por el director de la escuela, haber terminado los programas de estudios correspondientes". Los firmantes fueron: el General Gobernador interino y Comandante Militar del Estado, Francisco Murguía,⁴⁰ y el Oficial Mayor, encargado de la Secretaría, General Manuel López Fuentes.⁴¹

⁴⁰ Francisco Murguía fue gobernador provisional del Estado de México del 27 de agosto de 1914 al 24 de septiembre del mismo año. Además del decreto mencionado, creó el Departamento de Trabajo del Estado para resolver problemas o asuntos con carácter laboral, formó una Comisión de Ingenieros destinada a realizar obras de bienestar general, ordenó la formación de un catastro general en el estado, emitió algunos lineamientos para reglamentar la práctica del culto católico, creó la Junta Interventora de los Bienes del Clero y la Junta Central Agraria con el objeto de adquirir, fraccionar y repartir tierras, aumentar la producción y aplicar un impuesto proporcional equitativo.

⁴¹ Diccionario Histórico y Biográfico...Tomo III, p. 88.

El 2 de septiembre de 1914, el General Manuel M. Diéguez,⁴² expidió en el Estado de Jalisco, una ley de descanso obligatorio. En el artículo primero de este documento se consigna el descanso dominical para todo trabajo público y privado, fijándose específicamente los días de descanso obligatorio. Se conceden ocho días de vacaciones anuales a todos los trabajadores ya fueran obreros al servicio del Estado o servidores públicos. Se limitó la jornada de trabajo en ciertos lugares, como almacenes y tiendas de abarrotes y se establecieron sanciones por el incumplimiento de la Ley.⁴³ El gobierno de Diéguez estableció también un salario mínimo para los obreros, así como la jornada máxima de nueve horas y la abolición de las tiendas de raya. "Todas estas disposiciones no tuvieron mayor efecto que el de provocar el levantamiento armado de algunos curas así como la oposición de la oligarquía local quien no vaciló en establecer una alianza transitoria con Villa, a la sazón, principal contrincante de Carranza".

Con el objeto de que los obreros tuviesen un fondo para sostenerse en caso del estallamiento de una huelga y de reunir dinero que redundara en el mejoramiento de su forma de vida, el 3 de septiembre de 1914, el Gobierno del Estado de Aguascalientes, a cargo de Alberto Fuentes Dávila, ordenó la creación de cajas de ahorro, a cuyos fondos tendrían derecho al

⁴² La participación en movimientos obreros de Manuel M. Diéguez se remonta a la huelga de Cananea, donde fue, junto con Esteban Baca Calderon y Francisco M. Ibarra, uno de los dirigentes.

⁴³ Mario de la Cueva, Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Ed. Porrúa, 4a. Ed. México, 1954. p. 98.

retirarse los trabajadores. Esta es la primera disposición que encontramos y que se refiere específicamente a fondos de protección para los obreros.

En Puebla, el General Pablo González, expidió el 3 de septiembre de 1914, un decreto por el que se declararon abolidas todas las deudas de los peones, artesanos, mozos y toda clase de empleados en las haciendas, ranchos, ciudades, distritos y municipalidades de los Estados de Puebla y Tlaxcala.

El 11 de Septiembre de 1914, el Gobernador y Comandante Militar del Estado de Yucatán, Eleuterio Avila, expidió un decreto por el que se desconocieron las deudas entre los jornaleros del campo y los propietarios o administradores de las fincas y las existentes entre los mismos jornaleros y sus contratistas. Se prohibió exigir con trabajo personal el pago de los préstamos que en lo futuro se realizaran. Para vigilar el cumplimiento de la Ley, prevenir y solucionar las diferencias que surgieran entre el capital y el trabajo y para evitar la inmigración de braceros destinados a las labores del campo, se creó una sección que se denominó de Inmigración y Trabajo.

Eulalio Gutiérrez, Gobernador y Comandante Militar del Estado de San Luis Potosí, expidió, el 15 de septiembre de 1914, una importante Ley sobre peones, en la que se estableció un salario mínimo para los trabajadores del Estado de setenta y cinco centavos diarios cubierto en moneda de circulación legal y semanalmente, con excepción de los trabajadores de las minas, cuyo salario sería de 1.25 pesos con las mismas condiciones. El tiempo máximo de trabajo sería de nueve horas. "En las fincas de

campo, decía el decreto, se le proporcionará al trabajador gratuitamente casa habitación que reúna las mejores condiciones posibles de higiene y comodidad, además de que no se les cobrará el agua y la leña". El mismo documento declara la libertad en el comercio. Se prohíben las tiendas de raya; las existentes podrían continuar como establecimientos ordinarios, sin que se obligara a los peones a comprar en ellas o a recibir mercancías a cuenta de pago de jornales. Se decreta la prescripción de oficio, en el término de un año, de las deudas contraídas por los trabajadores del campo. Se consigna la libertad del trabajador para cambiar de residencia o buscar o aceptar trabajo en otra parte. Se declara improcedente la providencia de arraigo para asuntos civiles contra los obreros y trabajadores. Los salarios tendrían el carácter, por disposición de la ley, de inembargables. Se dispuso, además, el establecimiento de un Departamento de Trabajo que conocería de todas los asuntos relativos a la materia, procuraría el mejoramiento de la clase obrera e investigaría la oferta y demanda de trabajo, a fin de que los trabajadores pudieran fácilmente encontrar fuentes de empleo y mejorar su situación. Asimismo, el Departamento, procuraría que las empresas crearan fondos que tuvieran por objeto obras de beneficencia a favor de sus propios trabajadores. En los artículos transitorios se establece el carácter irrenunciable de los beneficios de la misma, y se concede acción popular para la denuncia de sus infracciones. "Habiendo sido, dice, hasta ahora exclusivamente bajos los salarios, deben estimarse como un complemento de ellos los anticipos, préstamos o cargos en general, hechos a los

trabajadores por los hacendados o patrones y, por lo tanto, se declaran pagados por los peones o trabajadores del campo todas las cuentas que con tal motivo se hallan llevado y que tengan saldo en su contra."

El día 19 del mismo mes de septiembre de 1914, Luis F. Domínguez, Gobernador Militar del Estado de Tabasco, teniendo en cuenta que la situación por la que atravesaban los peones era la de una verdadera esclavitud, decretó la amortización de las deudas de los peones del campo y la abolición del sistema de servidumbre adeudada. Además, determinó que todo sirviente adeudado que pisara el territorio tabasqueño quedaba liberado por ese solo hecho. "Ningun peón, dice el decreto, podrá ser obligado a prestar servicios personales, por un jornal diario menor, de setenta y cinco centavos con asistencia, o de un peso diario sin ella. No se podrá adelantar a un peón mas del importe de media mensualidad". Ningun peón de campo estaría obligado a trabajar más de ocho horas diarias. Se establecieron inspectores para el cumplimiento de las disposiciones y multas para los infractores. Se dispuso el nombramiento de una comisión para Reglamentos y demás anexos a este decreto. Para protección de los peones se consignó que el hacendado o propietario que los azotara o les impusiera cualquier otro castigo corporal sufriría una pena de uno a seis meses de prisión inmutables.

El 22 de septiembre de 1914, el Coronel Joaquín Mucel Acereto, Gobernador preconstitucional del Estado de Campeche, quien se distinguió por llevar a cabo las primeras reformas en la entidad, dictó un decreto por el que se abrogó el

sistema de peonaje establecido en las haciendas. De la misma manera se desconocieron todas las llamadas cartas-cuentas, recibos y demás documentos que las justificaban, se declararon nulas todas las deudas existentes contraídas por los peones para pagar con su trabajo personal y se reconoció el derecho que tenían los peones de mudar de residencia cuantas veces fuera conveniente.

Manuel Aguirre Berlanga, que como gobernador impulsó importantes reformas sociales y se caracterizó por su ideología jacobina, expidió el 7 de octubre de 1914 una importante Ley de protección para los obreros del Estado de Jalisco. " Esta Ley "reglamentó los aspectos principales del contrato individual de trabajo, algunos capítulos de previsión social y creó las Juntas de Conciliación y Arbitraje". Se entendía por obrero al trabajador minero, agrícola, industrial o de otro género, cuya labor no tuviera fines administrativos. El mismo documento estableció la jornada máxima de trabajo de nueve horas, que no podía ser continua, con dos descansos, de una hora cada uno. En los servicios a destajo, la retribución sería

" Manuel Aguirre Berlanga fue gobernador interino del Estado de Jalisco en dos ocasiones: del 23 de septiembre al 6 de octubre de 1914 y del 23 de abril de 1915 al 24 de marzo de 1916. Además del decreto mencionado, el 6 de septiembre de 1915 realizó el primer reparto agrario entre los indígenas del pueblo de Tlaquepaque; prohibió la venta de bienes raíces y derechos reales en favor de los extranjeros; prohibió los juegos de azar y combatió el alcoholismo; el 23 de abril de 1916, por primera vez en la historia del Estado, se llevó a cabo una reunión con los presidentes municipales a los que dio a conocer el proyecto de Ley Orgánica del Municipio Libre. Participó en el Congreso Constituyente de 1916-1917 representando a Coahuila, su Estado natal.

tal, que produjera cuando menos, en nueve horas de labor, el salario mínimo; no podría realizarse un trabajo de mayor duración, a no ser que se aumentara proporcionalmente el salario."

De enorme resonancia fue la Ley de Trabajo dictada por Cándido Aguilar en el Estado de Veracruz, el 19 de octubre del mismo año. Días antes el Coronel Manuel Pérez Romero había declarado el descanso semanal. En la ley se consignó la jornada de trabajo de nueve horas. Se impuso el descanso obligatorio en los domingos y días de fiesta nacional. Se fijó en un peso el salario mínimo que debían percibir los trabajadores; podía pagarse el salario por día, por semana o por mes, pero siempre debía hacerse en moneda nacional; cuando el trabajador viviera en donde prestara sus servicios debía, además, completarse el salario con la alimentación. Se declararon extinguidas las deudas que hasta el momento de ser promulgada la Ley reportaran los campesinos en favor de sus patronos. Se prohibió el establecimiento de tiendas de raya. Se consignó la obligación de los patronos de proporcionar a los obreros víctimas de algún accidente de trabajo asistencia médica, medicinas, alimentos y el salario que tuvieran asignado por todo el tiempo que durare la incapacidad. Se previno a los dueños de establecimientos industriales o de negociaciones agrícolas mantuvieran por su cuenta y para el servicio y asistencia de los obreros, hospitales, enfermerías, etc., dotados de médicos, enfermeros y del arsenal quirúrgico, drogas y medicinas necesarias. Las juntas

" op. cit. Mario de la Cueva, p.99.

de Administración civil oírían las quejas de patrones y obreros y dirimirían las diferencias que entre ellos se suscitaban.

El 23 de octubre de 1914, por decreto del Gobernador Nicolás Flores, se estableció en el Estado Hidalgo, el descanso dominical para dependientes de comercio e industria, consignándose que la violación de este derecho se castigaría con un mes de arresto y cien pesos de multa por la infracción. El mismo Gobernador y en consideración a que la mayor parte de los contingentes revolucionarios estaban formados por campesinos, decretó el 29 de octubre de 1914, insubsistentes las cuentas de peones acasillados, dejándolos en libertad de prestar sus servicios en el lugar que desearan. Se prohibió, además, a los propietarios de las fincas el cobro de los préstamos hechos en lo sucesivo a través de servicios personales, debiéndose castigar la infracción con lo prescrito por las violaciones a la libertad individual en el Código Penal del Estado. Un mes después, Nicolás Flores, prohibió a los comerciantes el alza de precios a los productos de primera necesidad pues ello perjudicaba gravemente a las clases más desprotegidas de la sociedad.

El mismo día en que la Convención, una vez declarada "soberana" y de haber destituido al Primer Jefe, nombró Presidente Provisional a Eulalio Gutiérrez, en el Estado de Chiapas, el Gobernador y Comandante Militar, General José Agustín Castro", decretó una ley denominada "de obreros",

** José Agustín Castro perteneció junto con Lucio Blanco, Salvador Alvarado y Francisco J. Múgica a la facción radical del constitucionalismo. Al llegar a la Gobernatura del Estado, 14 de septiembre de 1914, inició una intensa labor legislativa acorde con los principios del movimiento surgido después del asesinato de Madero buscando con ella liberar a los trabajadores, pequeños propietarios, indígenas, mujeres y gobiernos municipales, del

el 30 de octubre de 1914, importante por la diversidad de materias que regula y por la pretensión de acabar con las condiciones laborales que mantenían al trabajador chiapaneco en la miseria. El artículo primero pretendió abolir en todo el Estado la servidumbre; declaraba abolidas todas las leyes de sirvientes. Consignó que los peones de campo, obreros y cargadores, percibirían diariamente el salario mínimo. El artículo sexto estableció que el sueldo que percibiera el trabajador le sería cubierto íntegramente en moneda de circulación legal, sin descuento alguno; los propietarios en general liquidarían a los peones, obreros y cargadores el tiempo extraordinario de trabajo con aumento de un cincuenta por ciento sobre el salario especificado por la misma ley. Se prohibió la existencia de las tiendas de raya. Se declaró que los obreros no podrían ser arraigados por deudas civiles. Cuando los peones se enfermaran, por accidente de trabajo, todos los propietarios estarían obligados a proporcionarles y costearles medicinas, atención médica y pagarles el cincuenta por ciento del salario que les corresponda, hasta su completo restablecimiento. La Ley obligaba a los dueños o encargados de fincas o negociaciones ubicadas fuera de ciudades o pueblos, a establecer escuelas para los hijos de los trabajadores; prohibía a los propietarios, administradores o encargados de fincas rústicas, negociaciones

mercantiles, industriales, mineras o fabriles ocupar en sus trabajos menores de edad escolar; estableció la obligación por parte de los peones de mandar a sus hijos a la escuela. Se impuso la pena de prisión y la multa, como castigos a todos aquellos propietarios, administradores o encargados de fincas o a cualquier persona que azotara o maltratara a los trabajadores.

Por decreto firmado por el Gobernador del Estado de Querétaro, Teodoro Elizondo, en diciembre de 1914, se reglamentó la jornada de trabajo de los campesinos. Se dispuso que ésta sería de 9 horas diarias; se decretó el pago de un salario justo y se prohibió la obligatoriedad de comprar en tiendas de raya. Con este decreto cesó, además, la obligación de aceptar la ración de maíz que el hacendado daba a sus jornaleros y se estableció la obligación de sostener en las haciendas escuelas para niños.

En los primeros días de 1915, el General Federico Montes, Gobernador del Estado de Querétaro, promulgó una Ley de protección de peones con el objeto de reglamentar la jornada laboral, restablecer la confianza entre los campesinos, aumentar la productividad agrícola y frenar los abusos de los hacendados.

El 9 de enero de 1915, el Gobernador del Estado de Chihuahua, el villista Fidel Avila Chacón, después de participar como miembro de la Comisión de Gobierno de la Convención de Aguascalientes, expidió un decreto con el objeto central de mejorar social y económicamente la situación de la clase trabajadora. Los puntos fundamentales del mencionado documento son los siguientes: salario mínimo de un peso diario

para empleados o jornaleros mayores de 18 años y de cincuenta centavos para los menores de esa edad; se excluyó de la disposición anterior, a domésticos, aprendices y meritorios, quienes prestarían sus servicios sujetándose a los pactos que celebraran con sus principales o maestros. Bajo ningún pretexto los particulares o las compañías podrían detener el pago de sus empleados, peones o contratistas; en caso de duda al respecto, resolvería la primera autoridad política del lugar y en caso de inconformidad la apelación se presentaría ante el Juez de Primera Instancia de las cabeceras de Distrito o el menor de las municipalidades quienes resolverían en un plazo de 24 horas en definitiva. Aunado a esto, se estableció la prohibición de forzar a los contratistas; empleados o trabajadores a recibir totalmente sus sueldos o jornales en efectos o mercancías; se permitió la venta de artículos a los trabajadores en las fincas de campo, minas y factorías limitando su recargo al 10 por ciento sobre su costo y se impusieron penas a los que violaren las disposiciones del decreto y a las autoridades convictas de negligencia, cohecho y parcialidad.

Después del rompimiento de Aguascalientes, la situación militar de los constitucionalistas era muy débil. En enero, una vez establecido Carranza en Veracruz, solo controlaban los Estados de Chiapas, Campeche, Colima, Acapulco, Mazatlán, Tampico, Nuevo Laredo y Matamoros. El movimiento convencionista dominaba todo el norte y el pacífico, los estados del interior y la Ciudad de México. En medio de esta situación de dominio, en el Estado de Guanajuato, el Gobernador Villista Abel B. Serratos

el 23 de enero de 1915, expidió un decreto estableciendo el descanso dominical; formó parte de una serie de medidas de carácter social tomadas por el gobierno a su cargo. "En su exposición de motivos, Serratos explicó que el descanso dominical debía ser declarado obligatorio, porque uno de los ideales de la revolución era la "racional disminución y reglamentación de las horas de trabajo". Dijo también, que era una medida en beneficio de la clase media, consecuencia lógica de la evolución de los pueblos, por lo que los gobiernos progresistas lo sancionaban. Los artículos más relevantes fueron: el primero, que determinó que el domingo sería día de descanso y que por ello se prohibía el trabajo por cuenta ajena y aquel que se realizara por cuenta propia en beneficio de otro en los establecimientos que no exceptuare el propio decreto; ello significó, más que la obligación de conceder el descanso, la de cerrar las empresas el día señalado. El artículo segundo estableció multas a los dueños y administradores que obligaren al trabajo y a los que no cerrasen sus establecimientos el día domingo. Los artículos cuarto y quinto establecían excepciones: respecto de expendio de alimentos sin preparar, combustibles y farmacéuticos, fotografías, tabaquerías boticas y tabaquerías. El artículo quinto determinaba que el día se contaba de media noche a media noche. El sexto determinaba más excepciones al cierre obligado de la empresa, fundados en la necesidad pública de los servicios prestados por la empresa (transportes, editoriales, rastros, etc.). El artículo séptimo hacía competente a la primera autoridad política del lugar para imponer las multas previo

levantamiento del acta respectiva. El octavo determinó multas de 20 a 500 pesos a las autoridades que no hicieran cumplir el decreto debidamente y determinó que los agentes del Ministerio Público estatal debían dar cuenta al Gobierno de las faltas del resto de las autoridades. El noveno autorizaba a toda persona para denunciar infracciones al reglamento. El decreto tenía seis artículos transitorios, que en realidad determinaban los horarios de trabajo de diversos tipos de establecimientos durante los días laborales, protegían los salarios y la jornada de trabajo contratada, concedían el derecho a un "periodo prudencial" de vacaciones pagadas a los trabajadores y señalaban días feriados y de descanso".⁴⁷

Considerando la libertad de trabajo como un derecho del hombre, la necesidad de su justa retribución y la prohibición de los pactos y convenios que tuvieran por objeto el menoscabo irrevocable de la libertad por causa del mismo, el 29 de enero de 1915, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, instalado en Veracruz desde noviembre del año anterior, emitió un decreto adicionando la Fracción X del artículo 72 de la Constitución de 1857, referente a las facultades del Congreso, con el objeto de establecer que éste tendría facultad para legislar en materia de trabajo en toda la República.⁴⁸

⁴⁷ Diccionario Histórico y Biográfico, Tomo III, P. 318.

⁴⁸ El artículo 73 de la Constitución de 1857 en su artículo 73 Fracción X, quedó así: Art. 73. "El Congreso tiene facultad: ...X.- Para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo".

El General Toribio V. de los Santos, Gobernador y Comandante Militar del Estado de Yucatán, expidió un decreto el 8 de febrero de 1915, pretendiendo liberar a los peones del campo, anulando las disposiciones dictadas que contrariaran el sentido social del movimiento iniciado en 1910. El decreto, medularmente, declaró la libertad de comercio en las haciendas, prohibió el pago de salarios en otra moneda que no fuera la del curso legal y señaló que los precios de los productos de las tiendas establecidas en las haciendas no podrían ser mayores que los fijados por los comerciantes de los pueblos, villas o ciudades cercanas.

Entre abril y julio de 1915 se verificaron las cuatro derrotas sucesivas de Francisco Villa en manos de Alvaro Obregón. En el noreste Urbina también cayó vencido por las fuerzas constitucionalistas. Estas derrotas acabaron con la División del Norte. El 9 de abril de 1915, en plena campaña militar, Alvaro Obregón, en su carácter de General en Jefe del Ejército constitucionalista, en nombre de la Revolución y autorizado por Carranza, expidió en Celaya un decreto relativo al tipo de jornal mínimo que debían percibir los trabajadores del campo.** Este documento se limita a los territorios de los

** "El que un ejército de operaciones llevara a cabo un acto semejante era ya un hecho notable, pero que lo hiciera mientras libraba las batallas decisivas y más duras contra su enemigo era francamente extraordinario. Solo en apariencia aquella medida no ofrecía relación alguna con la lucha militar; en realidad, se estaba combatiendo con las armas y con las ideas y estas últimas estaban canalizándose a asegurar un triunfo espectacular de las primeras". Arnaldo Cordova, La Ideología de la Revolución Mexicana, La Formación del Nuevo Régimen, 15a. Ed. Ed. Era. México, 1989. p. 208.

Estados de Michoacán, Querétaro, Hidalgo y Guanajuato, los cuales estaban controlados por la causa que defendía y consta de seis artículos; establece el salario mínimo pagado en efectivo de 25 centavos para los jornaleros y un aumento del 25 por ciento de la ración de cereales que se les tenía asignada. En ésta disposición quedaron incluidos todos los trabajadores domésticos. "Este aumento de jornal, señala el artículo tercero del documento, no autoriza a los patronos para aumentar las horas de trabajo, de destajo o de tareas". Al ser violadas estas disposiciones, el trabajador podría presentar su queja a la autoridad constitucionalista correspondiente, quien ordenaría el reintegro inmediato de la cantidad que se le hubiere dejado de pagar, más lo correspondiente al tiempo que hubiere empleado en sus gestiones, fijando la misma autoridad el castigo debido. Este decreto fue ratificado por Venustiano Carranza, el día 26 del mismo mes de abril.

Salvador Alvarado, Gobernador y Comandante Militar del Estado de Yucatán, "de los más radicales constitucionalistas, luchador honesto y sincero amigo de las clases más humildes de la sociedad", expidió el 24 de abril de 1915, un decreto concediendo libertad al empleado doméstico. Este decreto tenía por objeto proteger las relaciones laborales del llamado servicio doméstico sin retribución, sin contrato y por tiempo indefinido. Por lo mismo, se prohibió tener sirvientes a quienes gozaban del servicio doméstico; se les obligó a los patronos a darles horas de reposo y cultura a estos últimos y se prohibió, también, la coacción, por parte de los padres de familia, a la práctica de determinado credo.

Por decreto de 14 de mayo de 1915, el mismo Gobernador, Salvador Alvarado, expidió un decreto en donde estableció el Consejo de Conciliación y el Comité de Arbitraje, del Estado, formado con el objeto de solucionar de manera práctica los cotidianos conflictos obrero patronales. El mismo documento estableció su constitución, procedimiento y funcionamiento.

El 29 de julio de 1915, en el Estado de Hidalgo, se creó el Departamento de Trabajo mediante decreto expedido por el Gobernador provisional Miguel Gómez Noriega. Su función principal sería proteger los derechos de los trabajadores.

"El 16 de agosto de 1915 el Teniente Coronel Medardo Max Alarcón, Director del Departamento de Trabajo, dio a conocer la disposición del Gobernador del Estado de Aguascalientes, Nicolás Flores, en el que establecía la jornada de trabajo de ocho horas diarias, así como el pago del tiempo extra. Para los trabajadores de haciendas, rancherías o fincas de campo se estableció igual jornada de trabajo".

El 30 de agosto de 1915, una vez ocupada la ciudad de México por los Carrancistas, el General Pablo González, tomando en cuenta la situación de injusticia e inhumanidad que padecían los trabajadores, decretó el descanso dominical obligatorio para los establecimientos que no vendieran artículos de primera necesidad y jornada máxima de ocho horas de trabajo para dependientes de comercio. Se estableció, en el mismo documento, que la violación a lo disposición anterior, implicaría para el patrón la obligación de pagar el tiempo excedente con un

aumento del 100 por ciento sobre el salario normal. Ningún trabajador podía ser separado de su empleo salvo que se comprobara su mal comportamiento, su incapacidad o negligencia en el desempeño de sus funciones; si estos supuestos no se presentaban y como protección al trabajador, se estableció que éste debía ser avisado con un mes de anticipación y recibir tres meses de sueldo adicional. Este decreto es trascendente y contiene, como se observa, importantes normas de protección para los obreros.

Luis G. Cervantes, Gobernador interino del Estado de Puebla, ordenó, por decreto de 22 de Septiembre de 1915, el establecimiento de una Oficina Técnica del Trabajo, cuyas funciones principales serían: proponer al Gobierno bases técnicas para el mismo; entender consultas de orden laboral; dictaminar en caso de quejas o solicitudes; estudiar posibles reformas para talleres y fábricas; vigilar la observancia de los reglamentos y ser árbitro en cuestiones de obreros cuando lo solicitaran voluntariamente.

El 6 de octubre de 1915, Agustín Millán, Gobernador provisional del Estado de Veracruz, promulgó una Ley de extraordinaria importancia, pues contempla la posibilidad de constituir asociaciones profesionales, reconocimiento que se debió, dice el maestro Burgoa, a la presión ejercida por los trabajadores del Estado, en donde ya se habían fundado los sindicatos gremiales. Tiempo atrás el mismo gobernador había establecido el descanso dominical.

El 25 de octubre de 1915, el Comité Ejecutivo de la República, Órgano de la Soberana Convención Revolucionaria, expidió una ley cuyo objeto fue la formación del Ministerio de Trabajo y de Justicia. "Se crea, dice la ley, el Ministerio de Trabajo para resolver los asuntos que actualmente conoce el Departamento de Trabajo del Ministerio de Fomento y todos los demás que directamente se relacionen con las condiciones económicas de las clases trabajadoras".

El Gobernador, Teniente Coronel José Siurob, Gobernador del Estado de Guanajuato, reglamentó la jornada máxima diaria de trabajo, fijándola en ocho horas; reguló el descanso dominical; estableció las bases para el pago de las indemnizaciones por accidentes de trabajo así como disposiciones protectoras del trabajo de mujeres y menores. También se ocupó de legislar sobre las labores de los jornaleros agrícolas.

EL 25 de noviembre de 1915, el Gobernador del Estado de Hidalgo, Nicolás Flores, expidió una Ley de Accidentes de Trabajo; en ella se definían la naturaleza de los mismos así como las indemnizaciones que debían pagarse por estos. Se establecía la obligación por parte del Estado de nombrar un abogado para la capital que gestionara gratuitamente ante los tribunales las indemnizaciones correspondientes. En el caso de los Municipios, los abogados serían nombrados por las autoridades de los respectivos distritos. Igualmente la ley establecía las medidas de seguridad e higiene en los centros de trabajo.

Luis G. Cervantes, Gobernador del Estado de Puebla, ordenó, por decreto de 4 de Diciembre de 1915, instituir

un tribunal que resolviera los conflictos que se suscitaran entre patrones y trabajadores. Este tribunal se llamaría "Junta de Vigilancia de Patrones y Trabajadores".

El 11 de diciembre de 1915, Salvador Alvarado, Gobernador de Yucatán, expidió una Ley del trabajo. Meses antes, en el mes de mayo, se había creado en el estado el Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje. La Ley tenía por objeto reinvidicar todos los derechos de los trabajadores. Se obligaba a los patrones a brindar mejores condiciones laborales a campesinos y obreros. Fomentaba, en sus disposiciones, la alianza entre el Estado y la clase trabajadora al mismo tiempo que pretendía la nivelación de las clases sociales para lograr armonía social. "Reglamentaba las limitaciones colectivas, la conformación de sociedades mutualistas, el establecimiento de contratos colectivos, los casos de huelga, las normas para el trabajo de mujeres y menores de edad; el salario mínimo; pago de horas extras; jornadas de trabajo; días de descanso, vacaciones. Establecía las normas de higiene y seguridad que debían cubrir todos los centros laborales a fin de conservar el buen estado de salud de los obreros y prevenir accidentes de trabajo, los que en caso de ocurrir causarían indemnización". Se instituyeron pensiones a los obreros o a sus viudas o descendientes menores de 15 años y se facultó a las juntas de conciliación y arbitraje, para que asumieran las obligaciones y derechos que les confería esta Ley.

El 28 de diciembre de 1915, Manuel Aguirre Berlanga, Gobernador del Estado de Jalisco, dictó una Ley sobre

trabajo que vino a sustituir la expedida el 7 de octubre de 1914. La Ley fijó el salario mínimo en un peso veinticinco centavos con excepcion del de los mineros que sería de dos pesos diarios; el salario mínimo en el campo sería de sesenta centavos y el campesino tendría derecho a prestaciones tales como: habitación, combustible, agua, pastos y un lote de mil metros cuadrados. El artículo segundo prohibió el trabajo de los menores de nueve años de edad. El pago del salario debía hacerse con moneda de curso legal y cada semana; se prohibieron las tiendas de raya; se consideraron inembargables los salarios menores de dos pesos veinticinco centavos diarios. Las deudas contraídas por los trabajadores del campo prescribirían dos meses después de haberlas contraído. Se consignó el derecho de la esposa, los menores de doce años y las hijas célibes a que se les entregara la parte del salario que bastara a su alimentación. Se estableció la obligación de los patrones de pagar los salarios de los obreros víctimas de algún accidente o enfermedad ocasionados por el trabajo. Se anunció, además, que en caso de que resultara una incapacidad permanente, producto de las labores realizadas durante el trabajo, procedería una indemnización. Se impuso a todo trabajador la obligación de depositar, por lo menos, un 5 por ciento del importe de sus salarios, cantidades para crear un servicio de mutualidad. La ley se refirió a las Juntas Municipales asignándoles la función de resolver todos los conflictos que surgieran entre trabajadores y patrones.⁷⁰

⁷⁰ op. cit. Mario de la Cueva. p. 100.

El Gobernador del Estado de Sonora, Putlarco Elías Calles, por decreto de 19 de enero de 1916, estableció el salario mínimo de un peso cincuenta centavos diarios en todo el Estado.

El 1 de febrero de 1916, el Gobernador y Comandante Militar del Estado de Aguascalientes, General Martín Triana, dictó un decreto con la pretensión de mejorar la situación de los trabajadores urbanos y rurales. Se consignó el salario mínimo y las bases para su pago: para un obrero menor de 16 años, el jornal mínimo sería de sesenta centavos diarios y para un trabajador mayor, un peso cincuenta centavos. Se estableció, además, la prohibición de emplear en trabajos agrícolas a niños menores de 9 años; se podían emplear, sin embargo, a niños mayores de 9 años y menores de 12, siempre y cuando no descuidaran su instrucción. El mismo decreto estableció una jornada máxima de trabajo de 9 horas diarias, con dos periodos de descanso no menores de una hora cada uno; el pago del jornal en moneda corriente y cuando más semanalmente; la abolición de deudas a los obreros agrícolas; se declararon inembargables los jornales de los obreros cuando el importe de aquellos fuera de \$2.50 diarios; se fijaron las condiciones a que debían sujetarse todos los contratos de aparcería agrícola. Algo muy importante, por su trascendencia, es que se obligó a los propietarios de toda negociación mercantil, a pagar sus jornales a los trabajadores que sufrieran enfermedad o accidente causados por el trabajo, así como indemnización a los trabajadores que quedaran imposibilitados permanentemente. Se crearon las Juntas Municipales Agrícolas, Mineras e Industriales y se estableció la

obligación por parte de los obreros de depositar cuando menos el tres por ciento de su sueldo semanal a un fondo de reserva, el cual se destinaría a un fondo de protección mutualista.

El Gobernador del Estado de Hidalgo, Nicolás Flores, el 23 de febrero de 1916, expidió un decreto mediante el cual se ordenó el establecimiento en cada cabecera municipal de un centro recreativo para obreros, cuyo objeto sería el de facilitarles medios de distracción honestos y educativos en sus días de descanso. El mismo documento ordena la construcción en los centros recreativos, de un gimnasio de aparatos, una biblioteca, un teatro o salón, un cinematógrafo para proyecciones cívicas y educativas y un jardín o una huerta.⁷¹

El 1 de Marzo de 1916, el Gobernador del Estado de San Luis Potosí, Vicente Dávila, creó, mediante un decreto, el Departamento del Trabajo, cuya función principal sería impartir protección y ayuda a toda clase de obreros y trabajadores, procurando por cuantos medios fueren posibles, su mejoramiento físico, intelectual y moral. Además, para la difusión de los derechos de los obreros se decretó la creación de una publicación semanal denominada "Órgano del Departamento del Trabajo".

El Gobernador Nicolás Flores, el 13 de marzo de 1916, expidió una Ley denominada "de reconocimiento de sindicatos", donde se definen a los mismos como intermediarios entre obreros y patrones; se establece su obligación de

⁷¹ Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana, Tomo III, p.574.

inscribirse ante las autoridades municipales y su libertad para agruparse en federaciones.

El 28 de septiembre de 1916, Gustavo Espinosa Mireles, exsecretario particular de Carranza y Gobernador del Estado de Coahuila, promulgó un decreto por el que se creaba una Sección de Trabajo que constaría de tres Departamentos para la resolución de los problemas laborales: Estadística, Publicación y Propaganda, Conciliación y Protección y Legislación.⁷²

Por decreto de 10 de octubre de 1916, y con la finalidad de "encauzar el movimiento obrero por la vía institucional surgida del constitucionalismo", el Gobernador interino del Estado de Sonora, Adolfo de la Huerta, dispuso la creación de la "Cámara Obrera", cuyo función sería estudiar los asuntos relacionados con las clases trabajadoras. En el decreto se reconocía el derecho de huelga pero sólo debía ejercitarse contra las tendencias conservadoras de los gobiernos. La Cámara se formaría con un representante electo por cada agrupación de mil trabajadores o fracción que pasara de cuatrocientos. Sus atribuciones serían: emitir juicios periciales sobre las indemnizaciones por accidentes de trabajo; presentar su opinión en los conflictos laborales, proponer bases para su solución y promover iniciativas de leyes a beneficio de los obreros. El

⁷² Gustavo Espinosa Mireles ocupó la gubernatura de Coahuila del 6 de septiembre de 1915 al 17 de abril de 1917, sustituyendo la licenciado Jesús Acuña. Durante su gobierno se organizó una junta central y un congreso pedagógico para reglamentar la educación, y se abrieron escuelas para adultos en cada cabecera municipal, así como centros de mejoramiento profesional para el magisterio.

decreto lo complementaban algunos artículos transitorios que establecían importantes derechos: la jornada máxima de trabajo de 8 horas, la edad mínima del trabajador de 14 años, la obligación de celebrar contrato para todo trabajo que rebasara los seis meses, un día de descanso semanal y se estableció que las reclamaciones de indemnizaciones por accidentes de trabajo que presentarán los obreros se encomendarían al defensor de oficio.

En la ciudad de Aguascalientes el 16 de noviembre de 1916, el Gobernador y Comandante Militar del Estado, General Gregorio Osuna, dictó un decreto donde se establecieron importantes derechos a favor de la clase trabajadora. Por disposición del mismo decreto los obreros mayores de 16 años debían recibir un salario mínimo de 40 centavos oro nacional y los mineros de 50 centavos oro nacional. Es obrero "el trabajador agrícola, minero o industrial de otro género que no tenga su labor formas administrativas y pueda ser desarrollada en nueve horas". Como complemento a su salario los obreros agrícolas tenían derecho a disfrutar de habitación proporcionada por los propietarios y de un lote de terreno cultivable con superficie no menor "de la de un cuadrado que tenga por lado veinticinco metros". Se confirmó la prohibición de emplear en los trabajos agrícolas a menores de 9 años de edad. Podían ser empleados en trabajos compatibles con su edad y desarrollo los mayores de 9 años y menores de 12, sin perjuicio de la obligación que tienen los padres o tutores de enviar a sus hijos o pupilos a la escuela. El jornal en este caso se fijó en 15 centavos oro nacional. EL jornal mínimo para los mayores de 12 años y menores

de 16 sería de veinticinco centavos oro nacional. Se prohibió estrictamente a los dueños o encargados de las negociaciones vender mercancías a los obreros a precios más elevados que los corrientes en plaza y se derogó lo relativo a la inembargabilidad del salario.

4.- LEGISLACION Y DECRETOS EN MATERIA AGRARIA.

Si bien el movimiento de 1910, apareció en sus inicios como una protesta en contra de la continuación indefinida de Díaz en la presidencia, la causa esencial de nuestro movimiento revolucionario fue la situación en el campo, caracterizada por la excesiva concentración de propiedad, y por la baja productividad de la agricultura, que se traducía en un misérrimo nivel de vida entre sus pobladores. "El problema agrario se había convertido en México, por sus efectos sociales y económicos, en un verdadero impedimento de nuestro desarrollo integral". Ante esta situación, la forma única de resolver el problema social y económico que tales circunstancias representaban, consistía en procurar la distribución del suelo agrario de México en forma equitativa. A esto tendieron, desde los primeros días los hombres de la revolución con un sentido nacionalista y protector.

Por decreto de 12 de Agosto de 1911, expedido en la ciudad de Mérida, por el Gobernador Interino del Estado,

Licenciado Jesús L. González, se creó una Comisión de ingenieros con el objeto de revisar todas las operaciones de mensura y fraccionamiento de los ejidos en las poblaciones del Estado en las que ya se hubieran realizado, y en las que se fueran a realizar, con el fin de gestionar ante el Gobierno Federal su fraccionamiento y repartición a los campesinos.

Una vez que Francisco I. Madero, entró en posesión de su cargo como presidente constitucional se ocupó de dictar algunas disposiciones encaminadas a reformar la propiedad agraria dominada por el latifundio. El 18 de diciembre de 1911, mediante un decreto, señaló las bases que consideraba adecuadas para la solución del problema agrario; en el documento se faculta al Ejecutivo para contratar y crear con la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, empréstitos destinados a la adquisición de terrenos de propiedad particular, o de compañías colonizadoras subvencionadas y a la ejecución de las obras necesarias para el riego, desecación y drenaje de fraccionamientos de los terrenos nacionales hasta ponerlos en condiciones de ser vendidos a los agricultores del país, a los mexicanos que quieran repartirse y a los labradores inmigrantes, a precios moderados y a fáciles condiciones de pago.

Un día después, el 19 de diciembre, el régimen maderista con el objeto de favorecer la subdivisión de la propiedad, ejecutar obras de riego y favorecer la agricultura y ganadería, mediante un decreto, dispuso contratar préstamos para obras de fraccionamiento, deslinde y adquisición de terrenos y para adquirir y extender créditos hipotecarios relacionados con la explotación rural.

En circular de 8 de enero de 1912, el autor de "La Sucesión Presidencial en 1910", comenzó a considerar los asuntos ejidales al reconocer en ella, que los Ayuntamientos, Asambleas o Corporaciones Municipales de la República, tenían personalidad jurídica para promover lo referente al deslinde, amojonamiento, fraccionamiento y reparto de ejidos a los pueblos. "Señalado el ejido, dice la circular, se separará el fundo legal del pueblo, destinado exclusivamente para solares de habitación, calles, escuelas, mercados, plazas, correos, telégrafos, etc. y las porciones de terreno que se reservan para caminos, panteones, hospitales, paseos, rastros y demás usos públicos. El sobrante del terreno se fraccionará y repartirá entre los jefes o cabezas de familia anotados en la lista, procurando que esto se haga de la forma más equivalente posible, atendiendo al número de personas que componen cada familia y dando a los lotes de cultivo, siempre que se pueda, una figura regular". Esta circular, dice Marta Chavez, parece preludiar la dotación de ejidos.

En la circular de 17 de enero de 1912, el Gobierno Maderista, incitaba a los gobernadores de los Estados, a respetar y deslindar los ejidos de los pueblos, protegiéndolos de ser invadidos por los grandes propietarios. En otra circular, un mes después, se facultó a la Comisión Nacional Agraria, para el deslinde de terrenos nacionales, a fin de venderlos o arrendarlos a los nacidos en el país. La preocupación del gobierno maderista por la solución del problema agrario es patente con estos documentos.

Ante el golpe de estado de Victoriano Huerta en 1913, Lucio Blanco, fue uno de los primeros en ponerse a las ordenes del gobernador maderista de Coahuila, Venustiano Carranza, combatiendo al gobierno usurpador frente al Primer Regimiento "Libres del Norte". Autorizado por Carranza para operar como jefe de operaciones militares en Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila, en el mes de junio de 1913, creó en Matamoros, la primera Comisión Agraria del Estado, con lo que dio forma a las propuestas de reformas contempladas en el Plan de Guadalupe. Esta comisión se encargó de hacer el primer reparto agrario de la Revolución constitucionalista en la hacienda "los Borregos", propiedad del General Felix Díaz. El Gobernador, Luis Caballero, al año siguiente, inauguró la Sección Agrícola y Ganadera de Tamaulipas que más tarde sería la Comisión Agraria del Estado, cuyas funciones principales serían: delimitar la propiedad pública y privada; crear un censo para el registro de terrenos cultivables; establecer un proyecto para el fraccionamiento de terrenos, créditos agrícolas y sistemas de irrigación; organizar la enseñanza y los servicios agrícolas a los pequeños propietarios y la creación de los reglamentos que normarían las disposiciones de la Comisión.

En un intento por lograr un control mas efectivo sobre los recursos del Estado, y para subrayar el sentido nacionalista del movimiento de 1910, el Gobernador del Estado de Sonora, José María Maytorena, decretó el 14 de Agosto de 1913, la prohibición de vender bienes raíces a extranjeros, con excepción de los fundos mineros, así como la de legar, donar,

retrovender o hipotecarles bienes sin permiso del Ejecutivo estatal.

La obra Legislativa de Pastor Rouaix al frente del gobierno de Durango es muy importante para apreciar el cúmulo de ideas que llevaban consigo los hombres de la época. El 3 de octubre de 1913, con el objeto de dotar al movimiento de instrumentos que fundamentaran los repartos de tierras, decretó la primera Ley Agraria del movimiento social. Los considerados de la Ley asentaban, en primer lugar, que el motivo principal del descontento que orilló a las clases populares a levantarse en armas en 1910, fue la imposibilidad de convertirse en propietarios y la necesidad de permanecer como peones en las haciendas de los grandes terratenientes, "que han monopolizado el suelo del Estado." En segundo lugar, afirmaba que la agricultura, la principal actividad económica del país, no podía progresar "hasta que la mayor parte de los agricultores tengan interés propio en hacer que la tierra produzca... como se ha puesto de manifiesto en tantas naciones que deben su prosperidad y su riqueza al fraccionamiento del suelo." Finalmente, sostenía que los pueblos del Estado habían quedado reducidos a la mayor miseria porque en el curso del gobierno de Porfirio Díaz habían perdido los terrenos que tuvieron desde la colonia y con ellos su independencia económica, política y social, "sin que el gobierno pueda intervenir en procurar la elevación del nivel moral... por medio de la difusión de la enseñanza, pues la hacienda donde habitan es una propiedad particular". Partiendo de estas consideraciones la ley declaró de utilidad pública que

los habitantes de los pueblos y congregaciones fueran propietarios de terrenos destinados a la agricultura. Se concedió a los pueblos que carecieran de tierra el derecho de solicitarla al Gobierno, quien las concedería al precio pagado por su expropiación y en proporción a su número de habitantes. Se estableció, además, que para conceder terrenos a los pueblos sería necesaria la solicitud de la mayoría de los vecinos quienes se comprometerían a pagar el valor del terreno y a cultivarlo en el plazo que en el contrato se señalara. Todos los vecinos que fueran ciudadanos mexicanos y que comprobaran no ser propietarios de terrenos tendrían derecho a este beneficio; la superficie que se adjudicaría a cada uno no excedería de 30 hectáreas con 18 de terreno plano cultivable y 12 de agostadero. Finalmente se estableció que el Gobierno podía erigir nuevos pueblos en los lugares donde lo juzgara necesario y que se expropiarían, para esto, los terrenos de las haciendas inmediatas a los pueblos. En resumen, esta Ley consideraba que el progreso verdadero no podría alcanzarse sino cuando la gran propiedad se segregara y subdividiera; "condensaba los motivos de la Revolución y las necesidades de crear la pequeña propiedad como base de la paz futura".

Con el objeto de evitar las reclamaciones internacionales a las que podía dar lugar la venta de bienes raíces a extranjeros, se prohibió, por decreto de 11 de marzo de 1914, expedido por el mismo Pastor Rouaix, la venta de bienes raíces por ciudadanos mexicanos a personas o compañías extranjeras dentro de la entidad. El documento mencionado también

prohibía la celebración de cualquier tipo de contrato que implicara traslación de dominio a las mismas personas sin o con el previo consentimiento del Ejecutivo del Estado.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley Agraria de octubre de 1913, el 30 de junio de 1914, Pastor Rouaix, dictó un decreto creando la Dirección General de Agricultura en el Estado cuyos objetivos principales, además de la aplicación de los preceptos de La ley mencionada, serían: el revalúo de la propiedad rústica, el estudio y construcción de las obras de irrigación, la explotación de fincas que por ausencia de sus propietarios fueran intervenidas por el Gobierno para su cultivo y, en general, todo impulso a la agricultura en el Estado.

El 31 de julio de 1914, se instituyó en el mismo Estado de Durango, la Ley de expropiación de bienes inmuebles y raíces de propiedad privada por causa de utilidad pública, la cual tuvo como objetivo poner en circulación aquellos bienes cuyo uso podrían contribuir al bien común. Al promulgarla, el Gobierno contemplaba particularmente la expropiación de terrenos rurales para dotar de tierras a pueblos y construir las obras de irrigación de las que dependía la agricultura del Estado. Textualmente la ley dice: "Artículo 1o. Pueden ser objeto de expropiación, por causa de utilidad pública, los bienes de propiedad privada que se encuentren en el territorio del Estado y que sean indispensables para beneficio de la colectividad. Artículo 2o. Se considerará benéfico para la colectividad las obras de irrigación, ejidos para pueblos, fundación de pueblos, y colonias agrícolas, aperturas de vías de comunicación, obras

para el mejoramiento y progreso de los poblados, obras defensivas contra las inundaciones, las necesarias para la explotación de minas, la construcción de edificios y escuelas en los poblados y la ampliación de edificios públicos cuando la necesidad lo reclame." El decreto señala que tanto la Dirección General de Agricultura, como las autoridades y Ayuntamientos locales, agrupaciones de ciudadanos o empresas particulares podrían iniciar el proceso por el cual el Poder Ejecutivo del Estado declararía que una obra era de utilidad pública. También estableció que se procuraría tener un convenio con el propietario para adquirir por compra el bien inmueble o raíz que se tratara y que en caso de que no se pudiera llegar a un acuerdo se recurriría a la expropiación, que se llevaría a cabo mediante indemnización. El decreto fue firmado por el Gobernador provisional, Pastor Rouaix, y por el Secretario interino de Gobierno, Adalberto Ríos. Por medio del aviso del 10 de Septiembre de 1918 se estableció el modo en que se deslindarían los ejidos de los pueblos."⁷³

Entretanto el país soportaba la afrenta de la invasión norteamericana y las fuerzas constitucionalistas y huertistas decidían el destino político de la Nación, el Gobernador provisional del Estado de Hidalgo, General Nicolás

⁷³ Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana, Tomo II, I.N.E.H.R.M., la Ed., México, 1991. p. 973.

⁷⁴ La obra de Rouaix es extraordinaria; además de los documentos mencionados, expidió un decreto condonando impuestos a dueños de fincas rústicas, intervino bienes raíces abandonadas, derogó un impuesto de guerra sobre las cosechas de trigo, formó el catastro del Estado, prohibió el peonaje por deudas y apoyó la ocupación y cultivo de tierras ociosas por campesinos.

Flores, en junio de 1914, mediante un acuerdo, informó a los jefes políticos del Estado que en base al Plan de Guadalupe y al decreto expedido por el Jefe de la revolución el 24 de abril de 1913, en donde se estableció la supresión de las jefaturas políticas, se declaraban cesantes los empleados que formaran el personal de la jefatura política del distrito de la cabecera.

Después de 17 meses de intensos combates, las fuerzas constitucionalistas aglutinadas en torno de Venustiano Carranza, entraron a la capital del país el 13 de agosto de 1914. El triunfo de la facción carrancista acentuaría el tono social de las reformas. Por decreto de 15 de agosto de 1914, Luis Caballero, Gobernador del Estado de Tamaulipas, ordenó la expropiación de las tierras de regadío y temporal que no se encontraran sembradas en el Estado. Los terrenos confiscados se otorgarían en arrendamiento a campesinos. El reparto de tierras se llevaría a cabo por medio de las autoridades civiles y militares de cada localidad. En el mismo decreto se obligaba a las autoridades agrarias a prestar ayuda gratuita a los campesinos.

El 24 de septiembre de 1914, el General Domingo Arrieta León, Gobernador y Comandante Militar del Estado de Durango, expidió un decreto complementario de la ley agraria expedida en el Estado por Pastor Rouaix, el 3 de octubre de 1913. El decreto estableció que todas las personas que se dedicaran o quisieran dedicarse a la agricultura y no tuvieran tierras, podían solicitar un lote al gobierno. Este, tomando en cuenta el número de solicitudes recibidas procedería a erigir nuevos

pueblos, comprando o expropiando los terrenos necesarios. El decreto disponía que toda hacienda del Estado cuya población rebasara los 500 habitantes sería declarada Villa y el Gobierno expropiaría o compraría el terreno necesario para ello; se destinarían 100 hectáreas de terreno para el fundo legal del pueblo y se cederían solares de 20 a 40 metros para las casas de quienes obtuvieran un lote de labor. Como una forma de protección a los labradores se declaró que el lote, el solar, y las fincas que sobre aquel se construyeran, serían inembargables e inajenables; por el mismo motivo, tanto el lote como el solar se heredarían al conyuge supérstite o a uno solo de los hijos y el resto de ellos tendría derecho a solicitar nuevos lotes. En el mismo documento se estableció la forma de pago de los terrenos expropiados o comprados.

El 28 de febrero de 1915, en medio de la lucha contra el villismo, el General Héctor P. López Mena, en Coahuayutla, Guerrero, tomando como base que en la jurisdicción a su cargo no se habían cumplido las promesas de devolución a los indígenas de las tierras de que fueron despojados y que no existían las garantías suficientes para ministrar pronta y cumplida justicia al pueblo ni garantías para que se protegieran los intereses y derechos del obrero y del jornalero, expidió un decreto estableciendo en todas las cabeceras de distrito una oficina Interventora y otra de Reclamaciones.

El Gobernador carrancista del Estado de San Luis Potosí, Emiliano G. Saravia, expidió el 15 de Abril de 1915, un decreto estableciendo, en la entidad, una oficina técnica y

administrativa dependiente del Ejecutivo que se ocuparía de todos los asuntos relacionados con el problema agrario así como de la administración de las fincas rústicas intervenidas por el Gobierno del Estado. Esta oficina se compondría de un Presidente, dos vocales y un Secretario. Anexa a la Dirección habría una sección técnica que se ocuparía del estudio de las tierras de las distintas regiones del Estado, de las obras para la captación de agua y en general de todo aquello relacionado con la agricultura que tuviera carácter técnico.

Por decreto de 5 de Junio de 1915, el Gobernador interino del Estado de Puebla, Teniente Coronel Luis G. Cervantes, autorizó el establecimiento de una Comisión Agrícola Local cuya función sería atender reclamaciones por despojo, promover la creación de ejidos y fraccionar grandes latifundios. Todas las resoluciones deberían ser autorizadas por el Gobernador, el Secretario de Gobierno y por el Jefe de la Comisión Agraria.

Gustavo Baz nombrado Gobernador interino del Estado de México⁷⁵ por la Convención Revolucionaria, expidió, el 30 de julio de 1915, un decreto relativo a la dotación de tierras, en el que se informaba al público en general que quien tuviera un arrendamiento en calidad de mediero de siembra usurpado por las haciendas quedaría en posesión de él sin pagar un solo centavo.⁷⁶

⁷⁵ Cuando Gustavo Baz ocupó la gobernatura del Estado contaba sólo 20 años de edad.

⁷⁶ Durante la gestión de Gustavo Baz, como gobernador del Estado de México, se creó el Departamento de Sección de Agricultura para resolver el problema agrario y dar cumplimiento a los objetivos del Plan de Ayala. Otra acción significativa

Porfirio del Castillo, Gobernador provisional del Estado de Tlaxcala, emitió, el 31 de Julio de 1915, un decreto con el objeto de proteger la propiedad rústica y urbana del Estado ante la especulación y acaparamiento de extranjeros, evitar la depreciación de la moneda e impedir operaciones que desviarán los propósitos de la revolución en favor de la pequeña propiedad. El artículo 13 del mencionado decreto establecía categóricamente: "Mientras dure el actual estado económico del país y las circunstancias así lo requieran, los extranjeros por ningún motivo podrán adquirir bienes raíces y derechos reales en el territorio del Estado". "Regirán, decía el artículo 14, exclusivamente las leyes del Estado y las del Gobierno General de la Nación, en todo lo que afecte a bienes inmuebles ubicados en el territorio del Estado, o derechos reales impuestos sobre los mismos, aun cuando los actuales poseedores sean extranjeros; en consecuencia no podrán alegar derechos de extranjería, ni admitirse la intervención de agentes diplomáticos o consultores de Gobierno de otros países o de asociaciones y corporaciones, cuyo carácter no esté determinado por las leyes de este mismo Estado".

El General Martín Triana, Gobernador y Comandante Militar del Estado de Aguascalientes, el 19 de noviembre de 1915 dictó un decreto cuyo objeto era mejorar la situación del campesinado y elevar la productividad en el campo. Sus puntos fundamentales son los siguientes: Se prohibió en el Estado el

durante su mandato fue el establecimiento de la primera colonia para la clase trabajadora, llamada, "Colonia de la Industria".

establecimiento de tiendas de raya. "Ningún jornalero, dice el artículo segundo, tendrá obligación de reconocer y pagar deudas contraídas por sus ascendientes o familiares". Se establecieron algunas obligaciones para los propietarios de fincas rústicas como el de proporcionar gratuitamente a arrendatarios, colonos y jornaleros, leña, agua, madera, pasto necesario para tres cabezas de ganado mayor o siete de ganado menor y autorización para cazar en los terrenos propios. Asimismo, no pagarían arrendamiento cuando construyeran su casa en terrenos de fincas rústicas, siempre que no excedieran de 800 m2 pudiendo establecer en ella algún giro comercial. Se prohibió la celebración, entre propietarios de fincas rústicas y arrendatarios, de contratos verbales. Además, se estableció que los gastos originados por los mismos contratos serían pagados por los arrendadores; los arrendamientos que se estipulen en los contratos serían pagados en anualidades vencidas. La pérdida de las cosechas o cualquier otra causa de fuerza mayor que motivara la falta de pago del importe del arrendamiento, no podía ser causa para que el arrendador recogiera el terreno. La equidad de los precios convenidos en los contratos entre arrendadores y arrendatarios estaría bajo la vigilancia y aprobación de los Presidentes Municipales y demás autoridades de su dependencia. Se estableció la facultad del arrendatario de dirigirse al Gobierno del Estado cuando considerara que la renta acordada fuese excesiva. "Es necesario, dice el artículo 14, la autorización por escrito de la autoridad competente para que un terrateniente pueda expulsar de sus propiedades a colonos, arrendatarios o jornaleros". Se

impusieron algunas condiciones a los contratos que celebraran colonos, arrendatarios o jornaleros que quisieren sembrar en terrenos que no estuvieren abiertos al cultivo, siempre a favor de estos. Se declararon inembargables las propiedades de los campesinos cuyo capital no excediera de \$800.00. Se impusieron multas a los violadores de la ley y se consignó la obligación a los Presidentes Municipales y demás autoridades de su dependencia la vigilancia de la ley, para su exacta observancia.

En marzo de 1915 estalló en Yucatán una rebelión por parte de los elementos latifundistas del Estado encabezados por Abel Ortiz Argumedo, pero las tropas del constitucionalismo, al mando de los generales Jara, de los Santos y Alvarado, castigaron a los sublevados en Halachó y Blanca Flor. El 3 de diciembre, este último, Gobernador y Comandante Militar del Estado de Yucatán, expidió una Ley Agraria, reglamentaria de la promulgada por Carranza el 6 de enero del mismo año. En base a la idea de que nadie es propietario exclusivo de la tierra la Ley pretendía establecer nuevos ejidos y expropiar a los latifundistas las tierras necesarias para que el pueblo pudiera trabajarlas, distribuyéndolas racionalmente garantizando la producción y la estabilidad económica del Estado. La ley trata de fomentar la pequeña propiedad; divide las tierras del Estado en suburbanas y pastorales, de acuerdo a su ubicación respecto a los núcleos de población; obliga a los individuos a cultivar las tierras; declara a bosques y aguas de utilidad pública. Otro de los objetivos de la ley, sería el fomento entre los agricultores de sociedades de educación y cooperativas de

producción y de consumo. Se estableció que toda operación de compra-venta tendría que estar bajo la estricta vigilancia del gobierno, por medio de la Comisión Agraria del Estado.

Martín Triana con el objeto de que los terratenientes definieran los linderos de sus propiedades para evitar reclamaciones y juicios, dictó un decreto el 24 de diciembre de 1915, por el que se obliga a todo propietario de finca de campo a presentar a la Comisión Local Agraria copia autorizada de sus títulos que ampararan su propiedad. En éste documento se habla de la existencia de un gran Registro de la Propiedad del Estado. El mismo día, el citado Gobernador del Estado de Aguascalientes, dictó un decreto limitando el derecho de poseer bienes al clero con el objeto de controlar y conservar las riquezas de las iglesias. "Los Presidentes Municipales, de cada uno de los Municipios del Estado procederán a formar un inventario de los templos existentes en su jurisdicción, comprendiendo en ellos esculturas, cuadros artísticos, alhajas, ornamentos y demás muebles y enseres pertenecientes a los mismos, levantando acta en que conste que el encargado sacerdote ha recibido todo y se hace responsable de su conservación".

Nicolás Flores, Gobernador del Estado de Hidalgo, expidió, el 15 de febrero de 1916, un decreto por el que se declaró como causa de utilidad pública el cultivo inmediato de los terrenos susceptibles de labor. Estableció la obligación de los propietarios de cultivar los terrenos y en el caso de no hacerlo los terrenos se considerarían abandonados y podrían ser

ocupados por cualquier persona que deseara cultivarlos teniendo prioridad, para ello, los peones y jornaleros que hubiesen sido separados de su trabajo. Los dueños no podían exigir renta por ocupar el terreno por ese motivo.

Con el objeto de salvaguardar los intereses del pueblo y evitar que los bienes raíces pasaran a manos de extranjeros, debido a la depreciación de la moneda y a la baja del valor de la propiedad raíz, Martín Triana, Gobernador de Aguascalientes, el 21 de febrero de 1916, expidió una circular dónde se expresa que no se autorizarían instrumentos que constituyeran créditos hipotecarios o enajenación de la propiedad raíz sin conocimiento previo del Ejecutivo del Estado.

Por decreto del 29 de febrero de 1916, expedido por Salvador Alvarado y como una medida de protección al patrimonio nacional, se estableció que los extranjeros no podían adquirir bienes raíces o derechos reales en el Estado; que los jueces y notarios no podían autorizar documentos, contratos o escrituras de traspaso de bienes raíces o derechos reales a favor de extranjeros, ni podían admitirlos para el Registro Público de la Propiedad, por lo que todo contrato con ellos sería nulo.

Mediante decreto de 23 de marzo de 1916, expedido por el Gobernador Nicolás Flores, quedó prohibida en el Estado de Hidalgo, la adquisición de bienes inmuebles y derechos reales por parte de extranjeros.

El General Martín Triana Gobernador de Aguascalientes, con el objeto de evitar que los extranjeros adquirieran bienes raíces fomentando entre el pueblo el

sentimiento nacionalista, el 16 de abril de 1916, dictó un decreto donde se prohíbe a los extranjeros adquirir en el Estado bienes raíces y derechos reales además de la celebración de promesas de venta, hipoteca o cualquier otro contrato o acto en favor de extranjeros. El mismo gobernador, el 19 de mayo del mismo año, con el objeto de aprovechar las tierras abandonadas, repartiéndolas para su siembra a quienes los solicitaran, desearan invertir o quisieran trabajarlas para que con la cosecha se remediara un poco la penosa situación del proletariado, decretó la repartición por parte de las autoridades municipales, de todos los terrenos cultivables que estén abandonados por sus propietarios o representantes, o que en tiempo oportuno no tengan los preparativos para ser cultivados para su siembra.

Con el objeto de solucionar los problemas económicos y financieros del Estado y reactivar la producción agrícola del mismo, Arnulfo González Médina, Gobernador provisional del Estado de Durango, decretó el 6 de mayo de 1916, que todas las tierras laborables que no trabajaran sus propietarios por cuenta propia, en arrendamiento o aparcería, fueran entregadas por los Presidentes Municipales, a toda persona capacitada para sembrar. Se impuso la obligación a estas personas de cultivar la porción que hubiesen solicitado, sin introducir innovaciones que alteraran en perjuicio del propietario las condiciones de la tierra. Otra obligación era que debían entregar el 10 por ciento del total de la cosecha a los presidentes municipales de su jurisdicción con el objeto de emplearlos en el fomento de la instrucción pública local.

Fortunato Maycotte, Gobernador y Jefe de las operaciones militares en el Estado de Durango, decretó el 19 de julio de 1916, que el gobierno del Estado no autorizaría actos que redundaran en perjuicio de las labores agrícolas y de la seguridad de los labradores. Específicamente prohibió que las fuerzas a su mando exigieran a los agricultores forrajes o el uso de cesteras o plantaciones para agostar sus caballos sin pago, así como usar los animales de los agricultores o despojarlos de los mismos.

TERCERA PARTE

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917

1. ANTECEDENTES

Si bien el movimiento de 1910 tuvo como base las estructuras constitucionales implantadas en 1857, para criticar al régimen de Porfirio Díaz por tenerlas como vestidura de un sistema político que se había apartado progresivamente de las decisiones políticas fundamentales del liberalismo⁷⁷, esta misma Constitución habría de mostrarse incapaz "de responder y dar base jurídica a los logros y a las conquistas que la Revolución Mexicana venía trayendo consigo". La Legislación social anunciada durante todos los años de lucha, las modificaciones radicales en materia económica y social, que constituyeron la cumbre de este movimiento legislativo, aplicadas hasta entonces por la fuerza da las armas, estaban muy lejos de encontrar en aquella Carta el fundamento constitucional capaz de darles la formal validez necesaria. Todos los intentos de reforma social estarían sujetas a la aprobación de un Congreso Constitucional mediante los

⁷⁷ Miguel de La Madrid Hurtado, el Congreso Constituyente de 1917-1917, en Derechos del Pueblo Mexicano, México al través de sus Constituciones, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. México, 1967. pags. 620-993.

procedimientos "dilatados e inseguros" establecidos en la misma Carta Fundamental." "Hubo de optarse, entonces, por la ineludible convocatoria a un Congreso extraordinario que tuviera el carácter de Constituyente, a fin de procurar el apoyo legal, suficiente y necesario para la magna transformación que requería la organización interna del país"⁷⁹, única manera, diría Palavicini, franca y viril de asumir la responsabilidad política de una revolución social.

Es indudable que existieron múltiples factores para que se convocara a un Congreso Constituyente. Al triunfo del movimiento carrancista, los principales grupos participantes tuvieron severas diferencias pues cada uno de ellos aspiraba representar las aspiraciones políticas y sociales de sus seguidores, por lo que era necesario encontrar una vía para conciliar esas diferencias e intereses. Si bien esas aspiraciones sociales, ya habían sido parcialmente recogidas en la legislación revolucionaria, era imperativo, como lo sostiene Romero Flores, darles un sustento constitucional; además, si el movimiento había tenido como bandera un postulado democrático, era justo que al triunfo de la lucha, a la que cada rincón de la Patria había

⁷⁹ Al respecto, el artículo 127 de la Constitución de 1857 rezaba: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones ó reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas ó adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

⁸⁰ Jorge Sayeg Helú, El Constitucionalismo Social Mexicano, 2a Ed., U.N.A.H. México, 1987. p. 216.

contribuido; la Nación, a través de sus representantes, fuese participe en la elaboración de las normas que habrían de recoger los frutos del sacrificio.⁴⁰

No encontramos ningún plan, manifiesto o proclama donde se hable de reformar la Constitución de 1857 o de crear una nueva en los primeros años de la lucha maderista, pues "ni el Congreso ni la Ley Suprema dictada por éste, estuvieron en el espíritu original de la revolución". Esta idea es patente en el mismo Plan de San Luis, en el que Madero declara vigente el orden jurídico existente, e indica que las reformas que se estimaran necesarias se harían, en todo caso, a través de medios constitucionales.⁴¹ El desarrollo de la lucha iba a mostrar la profundidad del problema social y la necesidad de incorporar a nuestro régimen jurídico las ideas de reforma indispensables para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. La idea, como dice Hilario Medina "no es una improvisación ni un hallazgo; va dibujándose poco a poco", "brota al contacto de las corrientes políticas y sociales que la misma lucha va descubriendo y se plantea claramente cuando se siente la necesidad de dejar aseguradas las conquistas de la revolución, dándole el sello incontrastable de la categoría constitucional".

⁴⁰ Salomón Díaz Alfaro, La Composición del Congreso Constituyente de Querétaro de 1917, en El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX, 1a. Ed., U.N.A.M. México, 1988. pags. 62-63.

⁴¹ "Para evitar hasta donde sea posible, decía el artículo tercero del Plan de San Luis, los trastornos inherentes a todo movimiento revolucionario, se declaran vigentes, a reserva de reformar oportunamente por los medios constitucionales, aquellas que requieran reforma, todas las leyes promulgadas por la administración y sus reglamentos respectivos a excepción de aquellas que manifiestamente se hallen en pugna con los principios proclamados en este Plan..."

Resulta difícil precisar el momento en que "nace la idea" de convocar a un Congreso Constituyente. En un discurso pronunciado en la capital del Estado de Sonora, el 24 de septiembre de 1913, el Jefe de la Revolución Constitucionalista, dijo, preludiendo un cambio en nuestra estructura jurídica:

"El pueblo ha vivido ficticiamente, famélico y desgraciado, con un puñado de leyes que en nada le favorecen. Tendremos que removerlo todo. Crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas, nada, ni nadie, pueda evitar... Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero; pero estas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicatoria y social". "No solo el problema agrario o el de la instrucción pública son los que deben resolverse, dijo algunos días después en Chihuahua, sino en general todas las condiciones económicas y sociales de nuestra República, para adquirir y poder alcanzar su bienestar, y esto que por primera vez sucederá, lo haré yo, o quien ocupe la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista, antes de establecer el orden constitucional de nuestra Patria".

"Esta idea, nebulosa al principio en la mente del Primer Jefe" fue tomando cuerpo hasta ser parte esencial de los proyectos constitucionalistas. Hasta septiembre de 1914 se encuentra otra intención en ese sentido. Carranza contestó a una solicitud de Obregón y Villa sobre la resolución del problema agrario: "Las demás proposiciones, de trascendentalísima importancia, no pueden considerarse objeto de discusión o aprobación entre tres o cuatro personas, sino que deben discutirse y aprobarse, en mi concepto, por una Asamblea que pueda tener imbibida la representación del país".

Gabriel Ferrer opina que la primera vez que don Venustiano Carranza manifestó su propósito de convocar a un

Constituyente, aparece en un cable dirigido a Washington a su representante, el Lic. Eliseo Arredondo, el 3 de febrero de 1915, en el que se expresa: "...Cuando la paz se restablezca, convocaré Congreso debidamente electo por todos los ciudadanos, el cual tendrá carácter de Constituyente para elevar a preceptos constitucionales las reformas dictadas durante la lucha."⁴⁴

Parece no haber duda que para 1915, la idea de realizar un Congreso Constituyente era definitiva en el pensamiento del Primer Jefe. Al comenzar este año, Carranza encomendó a Palavicini que dirigiera una campaña ideológica contra la Constitución, y éste, publicó entre enero y abril una serie de artículos, en el órgano del ejército constitucionalista, "El Pueblo" que luego reunió en el folleto "Un Nuevo Congreso Constituyente". Esta propaganda se mantuvo durante los años de 1915 y 1916, mientras las fuerzas carrancistas derrotaban a las facciones villista y convencionista.

La integración de un Congreso Constituyente, decía Palavicini, exclusivamente dedicado a discutir las reformas constitucionales, sin otra atribución política y sin ningún carácter legislativo, aparte de aquel para el cual fue exclusivamente convocado, asegurará la fácil aprobación de las reformas, la consciente comprensión de las mismas, y así quedarán resueltos todos los problemas actualmente planteados, sin que la Nación espere esa larga y trabajosa marcha legislativa que se requeriría, por el procedimiento normal, para el análisis aislado de cada una de las

⁴⁴ Gabriel Ferrer Mendiola, Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917, 1a. Ed., I.N.E.H.R.M. México, 1957. p.28.

reformas, un ir y venir de las Cámaras Federales a las legislaturas locales y de éstas, otra vez al Congreso de la Unión. ¡Cuántas innovaciones ha tiempo esperadas serían expeditamente resueltas y cuántas conquistas se realizarían en un coronamiento victorioso!"

Se había comprendido que el momento de hacer las reformas sociales había llegado. "Por tal motivo, el mismo Palavicini creó, como encargado del Despacho de la Secretaría Instrucción Pública y Bellas Artes una sección de legislación social para la formulación de estudios y proyectos diversos en este sentido". Esto y los diversos proyectos de reformas, los decretos expedidos después del 12 de diciembre de 1914 y la Comisión Legislativa creada en 1916 por la Secretaría de Justicia para elaborar un proyecto de reformas a la Constitución de 1857, son síntomas innegables del reconocimiento de la urgencia de realizar un Congreso que fijara en las normas constitucionales las conquistas obtenidas en la lucha.

2.- CONVOCATORIA AL CONGRESO CONSTITUYENTE

El 14 de septiembre de 1916, Carranza expidió el decreto de reformas a los artículos 4º, 5º y 6º del documento de adiciones al Plan de Guadalupe de 12 de diciembre de 1914, cuyo propósito fundamental era ser la base formal para convocar a la reunión de un Congreso Constituyente. En los considerandos del documento citado, al referirse a los reformas expedidas en la

³³ Tomado de Daniel Moreno, El Congreso Constituyente de 1916-1917, 1a. Ed., U.N.A.M. México, 1967. p.20.

lucha, el Primer Jefe expresó su preocupación porque la Constitución de 1857 pudiera continuar siendo inadecuada para la satisfacción de las necesidades públicas. Propugna por el respeto a los derechos fundamentales de la vida de los pueblos y por el estímulo a todas las actividades sociales. Anuncia, como el cause adecuado a través del cual la Nación expresara su voluntad y como el único medio de alcanzar los fines del movimiento social, la convocatoria a un Congreso Constituyente "pues de este modo, a la vez que se discutirán y resolverán en la forma y vía más adecuada todas las cuestiones que hace tiempo estan reclamando solución que satisfaga ampliamente las necesidades públicas, se obtendrá que el régimen legal se implante sobre bases sólidas en tiempo relativamente breve y en términos de tal manera legítimos que nadie se atreverá a impugnarlos". El documento deja establecidas las bases a las que se sujetarían las reformas proyectadas: se respetará el espíritu liberal de la Constitución "a la que solo se quiere purgar de los defectos que tiene, ya por la obscuridad o contradicción de algunos de sus preceptos, ya por los huecos que hay en ella o por las reformas que con el deliberado propósito de desnaturalizar su espíritu original y democrático se le hicieron durante las dictaduras pasadas". Razonó Carranza, que el procedimiento de reformas establecido en la propia Constitución de 1857 no podía limitar la soberana voluntad del pueblo, el cual podía también ejercer su facultad constituyente por otros procedimientos. La fuente del nuevo

Constituyente no sería pues, el orden jurídico que fallecía, sino el movimiento social que conmovía al país.**

El mencionado decreto facultaba al Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación para expedir la convocatoria a elecciones para un Congreso Constituyente, fijándose en la misma, la fecha, los términos y el lugar en que había de reunirse. Se consignaron las bases generales a las que se iban a sujetar la elección de los diputados. El Distrito Federal y cada Estado y territorio nombrarían un diputado propietario y un suplente por cada sesenta mil habitantes o fracción que pasara de veinte mil; la población del Estado o territorio que fuera menor a la cifra anterior, elegiría, sin embargo, un diputado propietario y un suplente.** Los requisitos para ser diputado al Congreso Constituyente eran los mismos exigidos por la Constitución de 1857 para ser diputado al Congreso de la Unión; el artículo 56 de la misma Carta Fundamental prevenía como requisitos: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos,** tener

** Jorge Carpizo, La Constitución Mexicana de 1917, 8a. Ed., Ed. Porrúa. México, 1990. p. 61.

** Cabe mencionar, dice el maestro Díaz Alfaro, que los únicos que eligieron a un solo diputado propietario, con su respectivo suplente, fueron el entonces Territorio de Baja California y el Estado de Colima. Chihuahua acreditó a un solo diputado propietario, pero no por razones poblacionales sino porque Villa estaba apoderado de esa entidad. op. cit. p. 64.

** Con respecto al requisito de nacionalidad solo un caso se presentó y fue largamente discutido en la Asamblea, el de el diputado Rubén Martí, de origen cubano. Finalmente ingresó al Congreso.

veinticinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones", ser vecino del Estado o Territorio que haría la elección" y no pertenecer al estado eclesiástico. Además, el decreto establecía, como requisito fundamental, uno de carácter político: no haber ayudado con las armas o sirviendo en empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista." Las labores del Congreso quedaron ceñidas, por disposición del artículo 5 del decreto, a la discusión y aprobación del proyecto de reformas constitucionales que presentaría el Primer Jefe y a una duración de dos meses.

El día 19 de septiembre de 1916, con base en el documento anterior, la Primera Jefatura expidió formalmente la Convocatoria al Congreso Constituyente." Por él, se convocaba

" Algunos diputados pudieron entrar al Congreso a pesar de no contar con la edad requerida, es el caso de: Juan de Dios Bojórquez, Luis Espinosa, Rafael de los Ríos, Fidel R. Guillén y Froylán Manjarrez, entre otros.

" La ley Electoral expedida el mismo 19 de septiembre, observa Vera Estañol, con el objeto de eliminar a los adversarios del régimen carrancista dispuso que se considerarían vecinos del Estado a los que hubiesen residido en su territorio "cuando menos desde seis meses antes de la fecha de las elecciones (art. 8 F.III); y a los que hayan tenido la calidad de ciudadanos o vecinos del Estado respectivo en los diez días del cuarteleso de la ciudadela, siempre que hayan demostrado después con hechos positivos, su adhesión a la causa constitucionalista". (art. 8 F. IV). Citado por Daniel Moreno, op. cit. p. 22.

" Esta prevención, además de ser considerada por algunos como "una discriminación, para quienes no estaban en el clan carrancista", provocó enconados debates durante las juntas preparatorias del Colegio Electoral del Constituyente.

" La convocatoria a un Congreso Constituyente había sido preparada con anticipación por las fuerzas carrancistas mediante una intensa propaganda que subrayó la necesidad de su reunión. Félix F. Palavicini, Manuel Aguirre Berlanga y Antonio Manero fueron los principales voceros del Primer jefe para preparar un clima adecuado en la opinión pública de la nación frente a los proyectos constitucionales". Miguel de la Madrid Hurtado p.35

al pueblo a elecciones directas de diputados Constituyentes a realizarse el 22 de octubre, de acuerdo con la ley electoral expidida el anterior 19 de septiembre. Señalaba el día 1 de diciembre y la ciudad de Querétaro, como la fecha y lugar de su instalación. La base para la elección de diputados sería el censo de 1910¹¹ y la división territorial hecha para las elecciones de 1912. Se prohibía a los gobernadores de los Estados, a sus secretarios, a los presidentes municipales y demás individuos que ejercieran autoridad, poder ser electos en los lugares sujetos a su jurisdicción. El mismo Congreso calificaría las elecciones de sus miembros. Se declara la absoluta libertad en las opiniones de los diputados, que gozarían de fuero constitucional. Se estableció, además, la forma de computar el quórum correspondiente, la fórmula de protesta, el salario de los diputados y los gastos de viaje.

Resultó necesario, como se observa, regular en detalle las reuniones del Congreso Constituyente, "con el propósito de evitar que sus labores fueran distraídas con cuestiones previas de organización y trámite", y realizar un proyecto de Constitución Política, para ahorrar tiempo a los diputados y encauzar sus labores, sin restarles absoluta libertad para su análisis, discusión y aprobación.

La idea de la reunión de un Congreso Constituyente que analizara jurídicamente los logros revolucionarios ya había logrado imponerse en las conciencias. Pero la idea de crear una

¹¹ Según el censo del mismo año la población en el país era de 15'160,369 habitantes.

nueva Constitución todavía no llegaba a madurar en el pensamiento de la mayoría de los ciudadanos que se adherían al proyecto de solo reformar la Constitución de 1857.

Numerosos partidos políticos se organizaron después de conocida la convocatoria." En términos generales puede decirse que la elección se desarrolló tranquilamente en 218 distritos electorales de los 246 en que había sido dividida la República." Todos los Estados y territorios del país, con excepción de Campeche y Quintana Roo, contaron con diputados al Congreso, correspondiendo las representaciones más numerosas a Guanajuato, Jalisco, Puebla, Veracruz, Michoacán y el Distrito

" Varios de los partidos políticos, dice Ferrer Mendiola, se denominaron "liberales"; y así actuaron los partidos Liberal Nacionalista, de Guanajuato, de Puebla, Tamaulipeco, Yucateco, Obrero del D.F., Veracruzano, de Zamora, de San Luis Potosí, de Tlaxcala, Constitucionalista de Guadalajara, "Benito Juárez de Morelia; el "Obreros libres" del D.F.; el Comité Constitucional de Saltillo; el Centro Electoral Obrero de Pachuca; el Centro Social Fronterizo de Querétaro y multitud de clubes liberales. En el Distrito Federal pelearon con ahinco el Partido Constitucional Fronterizo y el Liberal Nacionalista.

" Adolfo Gilly comenta al respecto lo siguiente: las elecciones efectuadas para elegir diputados al Congreso Constituyente, "no fueron ni podían ser muy democráticas ni muy representativas. En muchos Estados se realizó un simulacro de elección y los representantes locales fueron designados directamente. En otros, fue una formalidad que encubría la designación por acuerdo entre los jefes militares constitucionalistas del Estado y sus secretarios y Estados Mayores... Así se integró el Congreso Constituyente de Querétaro, entre cuyos 200 diputados apenas tres venían del movimiento sindical y había algunos como los de Morelos que habían sido enviados desde la capital, porque en el estado zapatista ni siquiera simulacro de elección había podido realizarse. Citado por Nestor del Buen, en Derecho del Trabajo, Ed. Porrúa, 8a. Ed. México, 1991. p.331.

Federal; las menores a Baja California, Colima y Chihuahua.”

“Abogados, ingenieros, profesores y periodistas destacados concurren, así como obreros, agricultores, mineros y ferrocarrileros a la integración de un constituyente” que iba a encontrar en la heterogeneidad de su composición, en la participación de las diversas clases sociales, la clave fundamental de su éxito.”

3. LA INSTALACION DEL CONSTITUYENTE. EL COLEGIO ELECTORAL.

El día 21 de noviembre a las 10:30 de la mañana con la asistencia de 140 presuntos diputados se efectuó la primera reunión preparatoria del Colegio Electoral, en la Academia de Bellas Artes de Querétaro, siendo presidida por Antonio Aguilar, diputado por el Estado de México, electo por riguroso orden

“ Ana Laura Romero y Bertha Ullóa, La Constitución del nuevo Estado, citado por Emilio O. Rabasa en Historia de las Constituciones Mexicanas, U.N.A.M., 1a. Ed. México, 1990. p.88

“ El Congreso fue heterogéneo porque estuvo integrado de la siguiente manera, dice el maestro y Diputado Constituyente, Jesús Romero Flores: 56 abogados, 21 médicos, 18 ingenieros, 13 generales, 10 coroneles, 5 mayores, 8 periodistas, 13 profesores, 26 obreros y 16 de otras profesiones entre las que podemos mencionar artistas, historiadores y poetas.

alfabetico."** Cuando el Congreso iba a inaugurar sus labores una comisión del pueblo de Querétaro se presentó en el recinto de sesiones. En su mayor parte, la comisión estaba compuesta de trabajadores de las fábricas de hilados y tejidos. En nombre de ellos el C. Ramón Jiménez tomó la palabra y dijo que los trabajadores, "preocupados también por las aflicciones de la Patria", al conocer de la convocatoria a el Congreso Constituyente "vislumbraron un rayo de esperanza", porque creían que los constituyentes vendrían a "calmar un tanto el cansancio", la fatiga que desde 1810, desde iniciada la lucha venía pesando "sobre los verdaderos hijos del pueblo"; "los que estamos aquí somos los representantes de todo el pueblo", que viene a decir a ustedes que espera que la Constitución sea verdadera, real, efectiva, liberal y fundada sobre bases incommovibles, a fin de que mejore un tanto la condición económica, política y social del pueblo mexicano". En pocas palabras, Jiménez marcó el origen y el sentido de la revolución, "se hizo para regenerar al pueblo, para levantar a los menesterosos, para redimir a la raza indígena."

** El artículo noveno de la convocatoria establecía que la primera sesión preparatoria debía realizarse el día 20 de noviembre; sin embargo la sesión hubo de suspenderse, con autorización del señor Carranza, por falta de quórum legal, debido a la suspensión del servicio ferroviario de pasajeros.

** Figuraron como Secretarios auxiliares del C. Antonio Aguilar, el guanajuatense Ramón Frausto y Juan Manuel Giffard de México.

De inmediato se procedió a nombrar la mesa que presidiría el Colegio Electoral del Congreso." Por la tarde se llevo a cabo la elección de dos comisiones revisoras de credenciales; la primera integrada por quince miembros, cuyo objetivo sería estudiar y rendir los dictámenes correspondientes sobre la legitimidad de las credenciales de los presuntos diputados. La segunda Comisión revisora la integraron tres miembros y su objetivo sería examinar las credenciales de los quince presuntos diputados integrantes de la primera Comisión."

Las sesiones del Colegio Electoral, habrían de presentarse tensas, reñidas, enconadas, a veces con desorden, pues en ellas contenderían miembros de diferentes grupos, que, a juzgar por los debates, se manifestaron como acérrimos enemigos políticos. "La integración del Congreso tuvo diversas dificultades, derivada sobre todo de la desconfianza con que eran vistos los exrenovadores, ya que si se hubiere aplicado estrictamente la convocatoria, la mayor parte hubieran sido excluidos. Incluso en el Congreso se recibió un telegrama del General Obregón solicitando que no se permitiera su ingreso a la

" El Colegio Electoral quedó integrado de la siguiente manera: Presidente: Manuel Amaya; Vicepresidentes: Heriberto Jara e Ignacio L. Pesqueira; Secretarios: Rafael Martínez de Escobar, Luis Ilizaliturri, Hilario Medina y Alberto M. González.

" La primera Comisión quedo compuesta por Porfirio del Castillo, Gabriel R. Cervera, Francisco J. Múgica, Crisoforo Rivera Cabrera, Luis T. Navarro, Fernando Castaños, Antonio Hidalgo, José Manzano, David Pastrana Jaimes, Ernesto Meade Fierro, Antonio Ancona Albertos, Alfonso Cravioto, Rafael Espeleta, Bruno Moreno y Guillermo Ordorica. En la segunda Comisión fuguraron: Ramón Castañeda y Castañeda, José María Rodríguez y Ernesto Ferrusquia. La ausencia de Múgica y Meade Fierro motivó la elección de dos miembros de la primera Comisión resultando electos: Esteban Baca Calderón y Carlos María Ezquerro

Asamblea. Al mismo tiempo se provocaban dificultades a los elementos radicales. El propio firmante de la Convocatoria del Constituyente, don Jesús Acuña, tuvo que renunciar a la Cartera de Gobernación, como resultado de las intrigas del grupo de renovadores que rodeaban estrechamente al señor Carranza".¹⁰⁰

En la segunda junta preparatoria, realizada el 25 de noviembre, la segunda Comisión presentó el dictamen referente a la legitimidad de los miembros de la primera Comisión. De las quince credenciales se aprobaron catorce. No se aprobó únicamente la de Carlos M. Ezquerro, del tercer distrito electoral de Sinaloa, por la falta de expediente y de credencial y sobre todo por haber servido al gobierno de la Convención, ya que había laborado en la Administración Central del Timbre del Distrito Federal. Este asunto y la consideración de la Comisión en los casos de Ordorica, Rivera Cabrera, Antonio Ancona Albertos y Alfonso Cravioto, quienes también sirvieron al régimen de Huerta dentro de la XXVI Legislatura Federal pero que fueron defendidos por el mismo Carranza, mediante un telegrama que envió al Congreso, motivaron una serie de comentarios y crearon una gran polémica al respecto. Mugica propuso y así se resolvió, que el señor Ezquerro y los exdiputados del grupo renovador fuesen tratados en forma similar. El mismo día comenzó la tercera junta preparatoria. El Presidente declaró electos diputados a catorce miembros de la primera Comisión. El caso Ezquerro siguió motivando polémicas por su aceptación dentro del Congreso.¹⁰¹

¹⁰⁰ Daniel Moreno, op. cit., p.27.

¹⁰¹ La polémica se encendió porque la ley electoral establecía que los quince miembros de la primera comisión formarían cinco secciones integradas cada una de ellas con tres

La segunda sección revisora presentó el dictamen de dieciséis credenciales. Solo se objetó la aprobación de Fernando González Roa, como diputado suplente, "por sus ideas reaccionarias y sus servicios a los gobiernos usurpadores", "se le acusó de felicista, huertista, villista y convencionista". Por las pruebas presentadas, la Asamblea sancionó la objeción. La junta terminó después de que se aprobó que no había lugar a la nulidad de la credencial de Miguel Rosales del tercer distrito electoral de Puebla.

El lunes 27 se efectuó la cuarta junta preparatoria. El caso Ezquerro continuó ocupando la atención de los diputados. Después de una prolongada polémica se cerró la discusión cuando el Presidente declaró diputado al señor Ezquerro. En la tarde del mismo día se llevó a cabo la quinta junta preparatoria. El diputado Cravioto propuso, por el poco tiempo que se tenía para discutir tantas credenciales, que las secciones de la primera Comisión leyeran los dictámenes aprobatorios, los cuales serían sometidos a la aprobación de la Asamblea en una sola votación. Esta propuesta permitió que las secciones 1, 2, 4 y 5 propusieran a la Asamblea la aprobación de 98 credenciales, de las que solo 14 fueron impugnadas por los presuntos diputados. Carpizo observa que la mayoría de las credenciales presentadas a consideración de la Asamblea contenían irregularidades, en algunas no existía expediente electoral; en otras, el acta de computación se presentaba para aprobación

personas, donde el primero de los nombrados sería el presidente, y el tercero el secretario. El secretario de la primera sección era Ezquerro.

a pesar de no existir documentos convincentes, y así se hizo, ya fuera por no existir protesta contra el presunto diputado o por no haber otro candidato. Si se hubiera tratado de ser más escrupuloso, dice, el Colegio Electoral no hubiera terminado nunca sus sesiones.¹⁰²

En la sexta junta preparatoria, llevada a cabo el martes 28 de noviembre, la sección tercera, que la formaban Antonio Hidalgo, José Manzano y David Pastrana Jaimes, rindió su dictamen. Propuso que 27 credenciales fuesen aprobadas; 24 pasaron sin discusión. La sección primera presentó su dictamen sobre las credenciales objetadas por los diputados. Rafael Martínez de Escobar e Ignacio Roel fueron centro de duras polémicas. En la séptima Junta preparatoria, llevada a cabo por la tarde del mismo día, la Asamblea aprobó seis credenciales objetadas, de las cuales la correspondiente al señor Felix F. Palavicini del 5º distrito electoral del Distrito Federal "provocó una de las discusiones más agrias en el Colegio Electoral".

En la octava junta preparatoria se informó que no se podían presentar dictámenes sobre algunas credenciales por faltar los expedientes. La Asamblea fijó un término perentorio a las secciones revisoras, para que presentaran dictamen de las mencionadas credenciales ante la propuesta de Heriberto Jara de la necesidad de dictaminar sobre las mismas aún sin expedientes, "porque sino algunas personas actuarían como diputados, con todas las prerrogativas, sin haber sido aprobadas sus credenciales". Ese mismo día Heriberto Barrón fue rechazado del Congreso

¹⁰² Jorge Carpizo, op. cit., p.66.

Constituyente. Por la tarde del mismo 29 de noviembre, se desecharon los dictámenes favorables a Rómulo González Navarro, Enrique Aranda, Carlos Tejeda, Josefát E. Márquez. Se aprobaron los dictámenes favorables a Epigmenio A. Martínez, José María Truchuelo y la de Gerzayn Ugarte. Además, las de otros siete diputados propietarios y ocho suplentes. Asimismo, se mandó consignar al juez de distrito del Estado de México por el delito de usurpación de funciones ya que había nulificado las elecciones de candidatos a diputados constituyentes por el segundo distrito electoral del mismo Estado.

En la mañana del 30 de noviembre se celebró la décima junta preparatoria. Se aprobaron las credenciales de siete diputados propietarios y ocho suplentes, se desecho el dictamen favorable al General Máximo Rojas y el dictamen desfavorable a Federico Dinorin. El debate más sobresaliente de esta junta fue el referente a José Natividad Macías reprochado de haber acusado de robo al Presidente Madero. La ofensiva en contra de personajes como Palavicini, Macías y Ugarte, entre otras, era dirigida desde fuera del Congreso por personajes políticos de ideas radicales como el general Obregón, Jesús Acuña y Roque Estrada.¹⁰³ En la oncenava junta preparatoria se aprobaron diecisiete credenciales de diputados propietarios y 13 de suplentes, la única credencial que causó polémica fue la de Rubén Martí, quien habiendo nacido en Cuba se había nacionalizado mexicano.

El Colegio Electoral no pudo terminar de dictaminar sobre las credenciales de todos los presuntos

¹⁰³ Jorge Carpizo, op. cit., p.71.

diputados como lo señalaba el artículo noveno de la convocatoria, antes del 1 de diciembre, por lo que hubo de continuar su trabajo en los días siguientes a la apertura de sesiones del Congreso.¹⁰⁴

Para dar cumplimiento a la misma disposición, el 30 de noviembre y cuando ya se tenían más de 180 credenciales aprobadas, se procedió a efectuar la votación de la mesa directiva del Congreso Constituyente la cual quedó integrada en aquella undécima Junta preparatoria como sigue: Presidente: Luis Manuel Rojas; Primer Vicepresidente, Cándido Aguilar; Segundo Vicepresidente, Salvador González Torres; Secretarios: 1º, Fernando Lizárdi; 2º, Ernesto Meade Fierro; 3º, Jose María Truchuelo; 4º, Antonio Ancona Albertos; Prosecretarios: 1º, Jesús López Lira; 2º, Fernando Castaños; 3º, Juan de Dios Bojórquez; 4º, Flavio A. Bórquez.¹⁰⁵ La nueva mesa directiva tomó posesión de su cargo. Luis Manuel Rojas, en su calidad de Presidente del Congreso tomó la protesta de ley a los diputados. Se procedió enseguida a declarar legalmente constituido el Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰⁴ "Dentro de las sesiones del Congreso Constituyente se llevaron a cabo diez juntas del Colegio Electoral, la primera de ellas se celebró el dos de diciembre y la última la noche del 25 de enero de 1917. El resultado de estas juntas fue la aprobación de 27 credenciales de diputados propietarios y de 26 credenciales de suplentes". "Estas sesiones fueron cortas y de poca relevancia. Dos fueron los casos que más ocuparon su atención: la credencial de Fernando Vizcaíno y la de Enrique Medina". Jorge Carpizo, ob.cit., p.72.

¹⁰⁵ Los diputados integrantes de la mesa directiva representaban respectivamente a los siguientes Estados: Jalisco, Veracruz, Oaxaca, Guanajuato, Coahuila, Querétaro, Yucatán, Guanajuato, Durango y los dos últimos diputados al Estado de Sonora.

Después de emocionados discursos en los que participaron Cravioto, Múgica, Frias, Alonso Romero, Alfonso Herrera, Cándido Aguilar, Manuel Herrera, Nafarrete, Andrade, Davalos y De la Barrera, la presidencia designó a los diputados que irían a participar al C. Primer Jefe la instalación del Constituyente.¹⁰⁶ A otros se les comisionó para recibir en la puerta del recinto del Congreso al mismo Carranza, cuando llegara a la sesión del día siguiente.¹⁰⁷

4. EL PROYECTO DE CARRANZA.

La tarde del 1 de diciembre de 1916, el Presidente del Congreso, con la presencia de 151 diputados, declaró abierto el único periodo de sesiones del Congreso Constituyente. Carranza leyó un discurso, al decir de Palavicini, histórico por mil motivos, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 11 de la convocatoria en donde expresó las causas y motivos del proyecto de reformas que entregaba y sometía al Congreso.¹⁰⁸ En él, según dijo el mismo Primer Jefe, estaban

¹⁰⁶ Los diputados designados fueron: Manuel Aguirre Berlanga, Esteban Baca Calderón, Francisco J. Múgica, Amado Aguirre y Fortunato de Leija.

¹⁰⁷ Los diputados comisionados para el efecto fueron: Nicéforo Zambrano, Amador Lozano, Silvestre Aguilar, Epigmenio E. Martínez y Federico Ibarra.

¹⁰⁸ El proyecto presentado al Congreso comprendía 132 artículos y 9 transitorios.

"contenidas todas las reformas políticas que la experiencia de muchos años, y una observación atenta y detenida, me han sugerido como indispensables para cimentar sobre bases sólidas, las instituciones, al amparo de las que deba y pueda la Nación laborar últimamente por su prosperidad, encauzando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y del derecho". Explicó la situación sociopolítica del país. Definió a nuestra Constitución "como una Norma de ideales, pero sin vigencia efectiva". Señaló que los principios e instituciones que la Carta Magna recogía no se cumplían y "numeró: el juicio de amparo convertido en arma política, el principio de la soberanía del pueblo sin realidad, los tres poderes tradicionales de todo Estado ejercidos por una sola persona, y el sistema federal ahogado por el poder central".¹⁰⁹ Por lo que toca a las reformas sociales, dice Sayeg Helú, las encerraba el proyecto de Constitución en fórmulas amplias, casi abstractas y reservaba su reglamentación efectiva a la Ley secundaria.

Tanto el discurso como el proyecto resultaron precarios y deficientes. El Proyecto, elaborado por José Natividad Macías,¹ Luis Manuel Rojas, Alfonso Cravioto y Felix F. Palavicini, resultó pobre, deficiente y sin ninguna novedad para la mayoría de los diputados; tenía el corte clásico de las Constituciones liberales. Presentaba, en términos generales, la misma estructura y hasta el mismo contenido de los preceptos de la Carta Constitucional de 1857,¹¹⁰ no modifica sus decisiones

¹⁰⁹ Jorge Carpizo, op. cit., p.74.

¹¹⁰ Jorge Sayeg Helú, op. cit., p.243.

fundamentales, se limitaba a criticar aspectos formales centrandose su atención en la necesidad del fortalecimiento del Ejecutivo buscando su eficacia y postulando como novedad un régimen de gobierno local autónomo".¹¹¹ Era notorio que el propósito esencial de Carranza era hacer realizables los postulados de la Carta constitucional anterior,¹¹² sin contener, dice Pastor Rouaix, disposiciones especiales de gran alcance que tendieran a establecer preceptos jurídicos para conseguir la renovación del orden social en que había vivido la Nación Mexicana. Los diputados constituyentes no conocieron el Proyecto hasta el día seis de diciembre. La demora, dice Carpizo, se debió a que se mandó imprimir una copia del proyecto para cada diputado.

Era lógico pensar que el constituyente revolucionario reaccionaría violentamente contra el tradicionalismo constitucional del proyecto. Esto se produjo, porque el movimiento "había hecho irrumpir en el escenario político mexicano nuevos factores reales de poder: los campesinos y los obreros, que reclamaban una modificación no sólo política, sino social, económica y cultural de la Nación."¹¹³

Las seis primeras sesiones se ocuparon para aprobar el dictamen de reformas al Reglamento Interior del Congreso General y para nombrar a los miembros de las diversas

¹¹¹ Ernesto de la Torre Villar y Jorge Mario García Laguardia, Desarrollo Histórico del Constitucionalismo Latinoamericano, U.N.A.M., 1a. Ed., México, 1976. p. 239.

¹¹² Miguel de la Madrid Hurtado, op. cit., p. 39.

¹¹³ Enrique Alvarez del Castillo, Miguel de la Madrid Hurtado y Raúl Cordero Knocker, La Legislación Obrera, en México 50 años de Revolución. III. La Política, F.C.E., 1a. Ed. México, 1961.

comisiones que debían funcionar dentro del Congreso. "Las proposiciones de la mesa directiva para las comisiones de administración, corrección de estilo, peticiones, archivo y biblioteca, fueron aprobadas sin discusión". Para integrar la Comisión de Constitución, sin duda la más importante, por la magnitud de sus funciones, la mesa propuso a los diputados, José Natividad Macías, Gerzayn Ugarte, Guillermo Ordorica, Enrique Colunga y Enrique Recio. La Asamblea recibió desfavorablemente la proposición por considerar que las tres primeras personas estaban íntimamente ligadas con el régimen de Carranza y con su proyecto de Constitución. Después de declinar la presidencia del Congreso la facultad de proponer la Comisión en cuestión, los diputados reunidos en grupos se apresuraron a deliberar sobre las personas que podían formarla, resultando electos: Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román. "Los cinco miembros de la Comisión de Constitución gozaban de merecido prestigio en la Asamblea y eran considerados de ideas avanzadas". Una vez integrada la Comisión y en la misma sesión, el diputado Fernando Lizardi dio lectura al proyecto de Constitución reformada propuesto por D. Venustiano Carranza, la cual pasó inmediatamente para su dictamen. Posteriormente se formaría una segunda Comisión de Constitución a fin de auxiliar en sus labores a la primera y cuyo trabajo sería dictaminar del artículo 30 hasta el final. Esta segunda Comisión quedó integrada

por Paulino Machorro y Narvaez, Arturo Méndez, Agustín Garza González, Heriberto Jara e Hilario Medina.

5. FORMACION DEL ARTICULO TERCERO

El anhelo de hacer una Constitución en consonancia con la época la poseían todos los diputados. Deseaban dar forma y sentido jurídico a los ideales de la revolución mexicana. Sin embargo, en el seno del Congreso, persistió la división en dos grupos, que habían manifestado sus posiciones ideológicas desde las sesiones preparatorias. Uno de ellos, el conocido con el nombre de renovadores o liberales, se hacían pasar como amigos de don Venustiano Carranza y habían participado en la elaboración del proyecto de reformas; el otro, conocido como jacobinos o radicales, quienes sin hacer a un lado la lealtad, el respeto y la admiración al Primer Jefe, con sus impugnaciones, formulando adiciones o modificaciones sustanciales en acalorados debates, introdujeron ideas o instituciones avanzadas que "trastocaron los viejos principios del constitucionalismo".

Intenso resultó el primer gran debate que se dio en el seno del Congreso al discutirse el artículo tercero del proyecto presentado por Carranza y que se refería en términos generales a la libertad de enseñanza.¹¹⁴ Es el momento

¹¹⁴ El artículo 3 de la Constitución de 1857 consignaba: "La enseñanza es libre. La ley determinará que profesiones necesitan título para su ejercicio, y con que requisitos se deben expedir".

en que inicia, lo que List Arzubide llama, "la rebelión constituyente de 1917". El Proyecto establecía:

"Artículo 3º. Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación y gratuita la enseñanza primaria, superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos."¹¹³

De la lectura del proyecto podemos observar la proclamación de tres principios fundamentales: a) libertad de enseñanza sin taxativa; b) laicismo en las escuelas oficiales y, c) gratuidad para la enseñanza primaria pública. Otro principio consignado en el proyecto de Constitución era la obligatoriedad de la educación, establecido en el artículo 31 que a la letra decía: "Son obligaciones de los mexicanos: I.- Concurrir a las escuelas públicas o privadas, los menores de 10 años, durante el tiempo que marque la ley de instrucción pública en cada Estado, a recibir la educación primaria, elemental...". Estas ideas no constituían una novedad para los hombres de la época pues se encontraban consignadas en el artículo 4 de la ley de 14 de diciembre de 1874 y se practicaban en todas las instituciones educativas públicas. "La instrucción religiosa, decía el mencionado artículo 4, y las prácticas oficiales de cualquier culto quedan prohibidas en todos los establecimientos de la Federación, de los Estados y los Municipios. Se enseñará la moral en los que por naturaleza de su institución lo permitan, aunque

¹¹³ Entendíase por enseñanza elemental la comprendida en los cuatro primeros años de la primaria; y superior, la de los dos grados restantes.

sin referencia a ningún culto..." Además, la idea del laicismo había encontrado, durante el porfirismo, difusión, y un acérrimo defensor en Joaquín Baranda, encargado del despacho de Justicia e Instrucción Pública, quien en 1890, realizó un gran intento de censurar oficialmente y en forma abierta el principio de la libertad de enseñanza, aduciendo que el Estado debía hacerse cargo de todo el sistema de instrucción pública, a fin de orientar, coordinar e impulsar la enseñanza para crear una escuela verdaderamente nacional. Podemos decir que las ideas vertidas por Carranza, en su proyecto, eran las dominantes en la legislación educativa de la época.

La Comisión presentó su dictamen rechazando el texto propuesto por Carranza, fundamentando su oposición en algunas consideraciones de carácter teórico e histórico, con el objeto central de eliminar totalmente la intervención del clero en la enseñanza. El dictamen presentado por la Comisión aducía, para sostener sus proposiciones, que los derechos naturales era justo restringirlos cuando su libre ejercicio afectara la conservación de la sociedad o estorbara su desarrollo. "La voluntad de la comunidad impone límites a las libertades". En base a esta afirmación, concluía que el Estado debía proscribir toda enseñanza religiosa en las escuelas primarias, oficiales o particulares, ya que, a su juicio, ésta entrañaba la explicación de las ideas más abstractas y producía en el infante la deformación de su espíritu. Más aún, la Comisión consideró que la enseñanza religiosa afectaba el desarrollo de la sociedad mexicana "pues propicia el desarrollo de violentos fanatismos".

Explica, a lo largo de la exposición de motivos que precede al dictamen, como el clero aparece en nuestra historia como el enemigo más cruel y tenaz de nuestras libertades. Absorber la enseñanza, declararse propagandista de la ciencia para impedir mejor su difusión, poner luces en el exterior para conservar el obscurantismo "son los medios que ha empleado la iglesia para apoderarse de las conciencias". Las propuestas de la Comisión son concretas: prohibir a los ministros de los cultos toda injerencia en la enseñanza primaria y que la educación en las escuelas fuera laica, es decir, una "enseñanza ajena a toda creencia religiosa, la enseñanza que trasmite la verdad y desengaña del error inspirándose en un criterio rigurosamente científico". En base a estas consideraciones la Comisión rechazó el artículo 3º del proyecto de reformas y presentó, la mañana del 11 de diciembre de 1916, en la 8ª sesión ordinaria, el siguiente proyecto:

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

Los puntos fundamentales del dictamen presentado por la Comisión de Constitución son los mismos que presentaba el proyecto Carranza, pero se suman otros que lo complementan y le dan un cariz acorde con la historia y con la situación del México

de la época. La Comisión, consignó por primera vez en la historia de nuestro país, el principio laico también con carácter obligatorio para las instituciones de enseñanza primaria particular, estableciendo las bases jurídicas para uniformar el sistema nacional de enseñanza primaria en toda la República, dejando atrás la grave dicotomía en la educación nacional: por un lado laica, por otro confesional. Para garantizar éste principio en las escuelas primarias y para que resultara un hecho la uniformidad anhelada, surge la segunda modalidad del dictamen de la Comisión: consigna la prohibición de establecer, dirigir o impartir enseñanza a las corporaciones religiosas, a los ministros de algún culto y a las personas pertenecientes a alguna asociación semejante. Y para garantizar y vigilar el cumplimiento del laicismo por parte de los particulares que fundaran escuelas primarias, su establecimiento sería permitido siempre que se sujetaran a la vigilancia oficial. Los otros principios que implantó la Comisión en su dictamen, recogidos del Proyecto Carranza, fueron la obligatoriedad de la enseñanza primaria para todos los mexicanos y la gratuidad para toda la educación que se impartiera en establecimientos oficiales.¹¹⁴

Terminado de leer el dictamen se dio lectura al voto particular del diputado Luis Gonzaga Monzón por el que propuso la sustitución de la palabra "laica", "que llevaba consigo condescendencias y tolerancias inmorales", por el vocablo "racional", que a su juicio implicaba la destrucción de la

¹¹⁴ Leonardo Gómez Navas, La Revolución Mexicana y la Educación Popular en Historia de la Educación Pública en México, la Ed. S.E.P. México, 1981. pags. 116-156.

mentira, el error y el absurdo, pues estando la escuela racionalista¹¹⁷ basada en la ciencia y en la razón "orientaría y formaría mejor a la juventud mexicana, sin dogmatismos, prejuicios, fanatismos religiosos o de cualquier otra índole". Además, la educación racionalista expresaba, a su juicio, el espíritu de la educación popular en el siglo XX. Esta proposición encontraría eco sólo en el pensamiento del diputado Salvador González Torres pero no sería tomada en consideración por la Asamblea Legislativa. Sin embargo, persistiría en forma latente y se activaría en las jornadas que llevaron a la reforma del año de 1934.¹¹⁸

El proyecto presentado por Carranza fue defendido acerrimamente por sus coautores: José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Félix F. Palavicini, Alfonso Cravioto y Fernando Lizardi; apoyaron el dictamen presentado por la Comisión principalmente: Francisco J. Múgica, Alberto Román, Jesús López Lira, Rafael Martínez de Escobar, Ramón Rosas y Reyes, Celestino

¹¹⁷ En la Casa del Obrero Mundial, enseña Jesús Sotelo Inclán, fue establecida la primera escuela racionalista de México, pero fue suprimida por el gobierno. Su origen es español, pues la había instituido en 1901 el profesor Ferrer Guardia, para quien cumplía la misión de "hacer que los niños y niñas que se le confían lleguen a ser personas instruidas, verídicas y justas, y libres de todo prejuicio. Para ellos sustituirá el estudio dogmático por el razonado de las ciencias naturales" pues "No es verdadera educación sino la que está exenta de dogmatismos". En México tuvo cierta influencia, en Yucatán, Tabasco, Veracruz y Sonora.

¹¹⁸ Las conceptos expuestos por el profesor Luis G. Monzón, al decir del maestro Cisneros Fariás, son desde el punto de vista pedagógico, ideas sumamente avanzadas para su época, de ahí resulta que no fuesen aprobadas y muy poco comprendidas por la asamblea constitucionalista; sin embargo ellas sirvieron de inspiración a la reforma que en 1934 se le hizo al artículo tercero.

Pérez, Esteban Baca Calderón y José María Truchuelo. Es interesante observar, como enseña el maestro Leonardo Gómez Nava, que comparados entre sí, los diputados que defendían el proyecto alcanzaban, desde el punto de vista de su capacidad intelectual y práctica parlamentaria, un nivel superior al de sus adversarios. José Natividad Macías era a la sazón rector de la Universidad Nacional de México; Luis Manuel Rojas contaba con una gran experiencia parlamentaria y profundos conocimientos jurídicos; Fernando Lizardi era catedrático de derecho constitucional en la Escuela de Jurisprudencia; Alfonso Cravioto era reconocido por su sólida dialéctica y su oratoria profesional y Félix F. Palavicini, que había adquirido gran habilidad como diputado maderista, era reconocido como un periodista profesional.¹¹⁹

En este importante y apasionado debate iniciado la tarde del 13 de diciembre de 1916, con la presencia de don Venustiano Carranza¹²⁰ y de 169 diputados, el primero que hizo uso de la palabra fue el general Francisco Múgica, en defensa del dictamen presentado por la Comisión. Dijo: "estamos en el momento más solemne de la revolución... ningún momento, de los que la revolución ha pasado, ha sido tan grande, tan palpitante, tan solemne, como el momento en que el Congreso Constituyente, aquí reunido, trata de discutir el artículo 3° de la Constitución de

¹¹⁹ Leonardo Gómez Navas, op. cit. p. 143.

¹²⁰ Esta fue la única ocasión en que don Venustiano Carranza concurrió para presenciar el sentido de los debates. Significativa presencia por la importancia de la materia a discutir.

los Estados Unidos Mexicanos...porque...se trata nada menos que del porvenir de la Patria, del porvenir de nuestra juventud, del porvenir de nuestra niñez, del porvenir de nuestra Alma Mater, que debe engendrarse en los principios netamente nacionales y en principios netamente progresistas". Al final de su intervención fijó claramente su posición: "si dejamos la libertad de enseñanza absoluta para que tome participación en ella el clero, con sus ideas rancias y retrospectivas, no formaremos generaciones nuevas, de hombres intelectuales y sensatos, sino que nuestros postreros recibirán de nosotros la herencia del fanatismo, de principios insanos y surgirán más tarde otras contiendas que ensangrentarán de nuevo a la Patria, que la arruinarán y que quizá la llevarán a la pérdida total de su nacionalidad".

El discurso de Múgica y muchos de los que lo iban a seguir, están marcados con el sentimiento de desprecio hacia el clero, punto en el que se iba a centrar el fondo de los debates, ya que los constituyentes no olvidaban que a través de la historia de México, el clero se había apoyado muchas veces en facciones reaccionarias y extranjeras para mantener incólumes sus intereses aunque estos se opusieran a los intereses de la Patria. La otra idea capital, notable en todos los discursos "es la necesidad de enfrentarse con el futuro, de no retroceder, de no volver al pasado". Aceptar la libertad de enseñanza ilimitada, sin importar las ideas que se sustentaran, se pensaba, era ir contra el alma nacional. "La educación tiene una función social, la educación va a cultivar voluntades para formar hombres, que

conociendo la historia de su patria, realicen un destino dentro del marco de la vida social"¹²¹

Enseguida, Luis Manuel Rojas, presidente del Congreso y coautor del artículo en debate, tratando de defender el proyecto del Primer Jefe y retraer las ideas radicales en la Asamblea, advirtió que de sus sesiones podía salir un código "liberal, progresista y moderno" o uno, inoportuno, jacobino y por consiguiente reaccionario; "de los postulados de la nueva ley puede salir la paz o la guerra". Consideró que algún error grave del Congreso Constituyente volvería a encender una nueva conflagración en el país cuando todavía no se apagaban las llamas de la pasada contienda. Hizo una síntesis de la evolución de la libertad de enseñanza en Europa y consideró que en el caso de México donde la iglesia católica había perdido su antiguo control era extemporánea la fórmula intolerante y agresiva propuesta por la Comisión. Rojas reflexionó de la siguiente manera: "incluir las restricciones al clero en el artículo 3º, causará escándalo y malos efectos políticos, pues ellos se harán más notorios ya que tal artículo no trata de materia religiosa; las restricciones impuestas al clero, para que no se dedique a las labores educativas deben incluirse en el artículo 27 constitucional, preferentemente, inspirado en las leyes de reforma, evitando de ese modo que provoque la alarma consecuente a su inclusión en el artículo 3º; en la práctica, la libertad de enseñanza resulta irrestringible, siempre habrá manera de que el religioso pueda impartir privadamente su doctrina".

¹²¹ Jorge Carpizo, op. cit., p.87.

Alberto Román, diputado por Veracruz, al tomar la palabra examinó las dos fórmulas propuestas y concluyó que la diferencia de criterio entre el proyecto y el dictamen de la Comisión era grande; Carranza deseaba la plena libertad de enseñanza y la Comisión proponía el laicismo, que era una restricción a aquella libertad. Consideró a la enseñanza laica como una "necesidad que palpita en el alma nacional". "¿Quién no conoce, preguntó, toda la inquina, todo el odio, toda la aversión, toda la desconfianza que se hace nacer en las escuelas religiosas para nuestras instituciones?". El hecho de asociar, dijo, la religión a la enseñanza, "es asociar el error a la verdad, es poner aparejadas las dos ideas antitéticas".

Al comenzar su intervención Alfonso Cravioto, diputado por el Estado de Hidalgo, consideró el dictamen de la Comisión como paradójico, arbitrario, impolítico, imprudente, insostenible y preñado de consecuencias funestísimas pues "aunque halaga nuestro radical sentimiento unanime en contra del clericalismo, da al traste con muchas conquistas de la Constitución de 1857". El punto central de su discurso es demostrar que el dictamen de la Comisión aplastaba algunos derechos fundamentales del pueblo mexicano. La libertad de enseñanza, dice, "es un derivado directo de la libertad de opinión" y reflexiona: "si se admite como indiscutible el derecho de todos los hombres para pensar y creer lo que quieran; si se admite como indiscutible el derecho del hombre para manifestar a los demás esos pensamientos, esas creencias, entonces, señores, tendremos que admitir, también, como indiscutible, la libertad

de enseñanza. Si el hombre tiene derecho innegable para escoger temas para su pensamiento y motivos para sus creencias; tiene pues, también, derecho innegable de aprender. Si el hombre tiene derecho irrefutable para manifestar sus creencias y sus pensamientos, el hombre tiene, pues, irrefutablemente, derecho de enseñar. Y en estos dos derechos, clarísimos, innegables y necesarios, derechos de aprender y de enseñar, está toda la libertad de enseñanza en su esencia capital". "Todas las libertades están coordinadas entre sí y atacar a una es atentar contra todas...todas las libertades que se sofocan pronto estallan". Era necesario, a su parecer, conservar la tradición de la ley de 3 de octubre de 1833 y de la Constitución de 1857 que instituían la libertad de enseñanza religiosa. En cuanto al papel del Estado en la enseñanza, opinó que éste debe exigir un mínimo de instrucción a todos para realizar la obra colectiva, debe suplir la deficiencia de la iniciativa privada abriendo el número de establecimientos de enseñanza suficientes para satisfacer la difusión de la cultura, y como es neutral en asuntos de la iglesia, debe permanecer, asimismo, neutral en cuestiones de enseñanza. El foco real, dice, de la enseñanza religiosa está en el hogar y no en la escuela. "Para México el progreso consiste en escuelas, escuelas y escuelas. Difundamos la cultura pero sin hollar libertades respetables... vayamos a una gran cruzada contra la ignorancia y venceremos...Todos estamos obligados a predicar...a nuestro México, que el deber esencial de todo mexicano es servir a su país, mejor que con las armas, con los libros en la mano".

Jesús López Lira al intervenir en el debate, defendiendo el dictamen de la Comisión, afirmó que la taxativa establecida en el artículo debía extenderse a cuanto pueda violar los derechos de tercero. Con respecto a la libertad de enseñanza, dijo que todos "tenemos derechos de enseñar, pero de enseñar las verdades conquistadas, los derechos positivos, los conocimientos comprobados" no tenemos derecho de enseñar errores o de enseñar mentiras... "suprimamos las escuelas religiosas, pidamos que la escuela sea, como dijo un gran pensador, la luz del mundo, la antorcha de la civilización, la antorcha de las ideas y del progreso resplandeciente rasgando las tinieblas...¿la escuela en manos de los que no pueden sacar el pensamiento de los dogmas, puede ser el brazo que rasgue las tinieblas?".

 José Natividad Macías, para fundamentar su oposición dijo que históricamente el dictamen de la Comisión resultaba objetable "pues puede demostrarse con profusión de datos que las ideas, las corrientes del pensamiento humano, no se combaten por la opresión o la tiranía, pues si ellas están asistidas por la razón, se abrirán camino a pesar de todo, y por el contrario, si carecen de ella, acabaran por extinguirse aunque no se les combata. Por ello el dictamen de la Comisión, con todo su jacobinismo opresor, será inoperante para desterrar una idea religiosa si esta, en el convencimiento de quienes la profesan, se apoya en la verdad, y será inútil si tal creencia no tiene fundamento que la haga subsistir." En vez de avanzar, dice, la Comisión propone con su proyecto que retrogrademos 300 años y declaremos que no hay enseñanza libre, pretende algo que es

imposible: "aherrojar el pensamiento humano y quitar la libertad a la consciencia de los individuos". Opinó que el dictamen era parecido a todas las leyes de las tiranías para monopolizar la enseñanza. Desde el punto de vista político, dijo, el dictamen es inadmisibile y advirtió de su temor de que con él se provocara la insubordinación del Congreso y se incitara a los Estados Unidos a intervenir, nuevamente, en nuestros asuntos internos echando por tierra los más elementales derechos del hombre y desprestigiando con ello a la revolución. "Sociológicamente, tampoco se justifica el dictamen de la Comisión, pues es un hecho estadísticamente comprobado que las nueve décimas partes de la población mexicana profesan la religión católica, y tal profesión no puede arrancarse por un simple decreto, sino por una labor educativa de muchos años".

Prosiguió la discusión del artículo tercero ya sin la presencia de Carranza, el día jueves 14 de diciembre de 1914, en que se celebró la decimotercera sesión ordinaria. Había en la sala 185 diputados. Hizo uso de la palabra Ramón Rosas y Reyes pronunciándose a favor del dictamen por la imperiosa necesidad, de acabar con la hipocrecía, el egoísmo y la mentira que las escuelas religiosas enseñan al niño. Enseguida tomó la palabra el diputado Pedro Chapa, quien, durante su intervención, abogó por la más amplia libertad de enseñanza. Dijo: "si cada artículo de la Constitución se aprueba con el espíritu, las tendencias y el significado del artículo tercero habremos hecho una Constitución de un jacobinismo religioso". A su parecer la propuesta de la Comisión de imponer la enseñaza laica en todas

las escuelas particulares "es un atentado contra la libertad de enseñanza". Propuso que la redacción del artículo tercero quedara como sigue: "La enseñanza es libre; el gobierno debe impartir la instrucción primaria, gratuita y obligatoria, de la edad de seis a doce años".

El diputado Celestino Pérez habló a favor del dictamen. El medio de obtener el poder espiritual por parte del clero, dijo, es la escuela. "La instrucción religiosa impartida en las escuelas, no son para otra cosa sino para oponerse al desarrollo normal de la sociedad e imponer una moral religiosa". "No debemos procurar que la historia se repita, quitemos de una vez el mal y arranquemos el virus ponzoñoso que nos aniquila, que nos debilita".

Palavicini hizo uso de la palabra sosteniendo el proyecto presentado por Carranza y calificando el dictamen del artículo 3 propuesto por la Comisión como un embrollo de cosas contradictorias, "puesto que empieza por afirmar la existencia de la libertad de enseñanza y, acto seguido, se dedica a suprimir ésta por completo". Su intervención trata de demostrar esa aseveración. Se preguntó como era posible que la Comisión declarara la libertad de enseñanza, si después le ponía una serie de limitantes. Afirma que aquello significaba una equivocación en cuanto a la redacción del artículo por falta de preparación, por falta de lectura del proyecto de Constitución. Dice que el problema religioso ya no existe en ningún lugar de México. Plantea la necesidad de crear más y mejores escuelas como defensa contra la escuela clerical. Propuso que la Asamblea votara por el

proyecto del Primer Jefe con el agregado de que la enseñanza fuese también laica en las escuelas particulares y que se votaran los artículos 3 y 27 en su parte relativa juntos. El dictamen de la Comisión, a su parecer, debía dividirse en dos, la primera, que hablaba de la libertad de enseñanza y del carácter laico de la misma, debía quedar en ese artículo tercero, más correspondía al artículo 27 la prohibición que se ponía seguidamente y, bajo este supuesto, se hacía necesario votar juntos estos preceptos. "No pretendais, dijo al final de su discurso, como los opresores católicos del siglo XIV extinguir la libertad por las persecuciones y la muerte; esforzaos por mantener en alto la encendida antorcha, dejando que el pueblo escoja entre las sombras y la luz, y yo os lo grito desde aquí: el pueblo escogerá la luz".

Intervino después, el General Múgica hablando de proyecto presentado por Carranza: la Comisión lo ha rechazado "porque sintió que no estaba allí, en ese proyecto, todo el radicalismo que necesita la Constitución para salvar al país; porque la Comisión vio que en esa plena libertad de enseñanza que presentaba el artículo del Primer Jefe, no había, señores, suficiente garantía, no para la libertad, que no ha querido atacar, ni ataca, ni permitirá que se ataque jamás; sino que la Comisión vio un peligro inminente, porque se entregaba el derecho del hombre al clero, porque se le entregaba el derecho de las masas y porque se le entregaba, señores, algo más sagrado, algo de que no podemos disponer nunca y que tenemos necesidad de defender: la consciencia del niño, la consciencia del inerte

adolescente". Después pidió permiso para retirar el dictamen a fin de modificarlo, y quitar algunas palabras que habían enardecido a un grupo de diputados.

En la decimoquinta sesión ordinaria, el 16 de diciembre, Múgica leyó el nuevo dictamen de la Comisión:

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

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria".

Aunque el nuevo dictamen contenía su esencia primitiva tenía con respecto del primero dos supresiones: la primera fue la respectiva a que las corporaciones religiosas, ministros de algún culto o personas pertenecientes a alguna asociación semejante no podían impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. La otra supresión consistió en el señalamiento de la obligatoriedad de la enseñanza primaria que se transfirió al capítulo II de la Constitución Política, como estaba establecida en el proyecto del Primer Jefe. En la práctica, la primera supresión impediría que se cumpliera con la doctrina del laicismo, al permitir, tácitamente, que formaran parte del personal docente de las escuelas primarias particulares, ministros de cultos y personas pertenecientes a corporaciones religiosas.

Alfonzo Romero, al hacer uso de la palabra, defendió el dictamen de la Comisión y señaló que el artículo propuesto por la Comisión no era nuevo ya que desde hacía algunos años, en Yucatán sólo se impartía a la niñez educación laica. Además, dice, el artículo tercero cierra la puerta que dejaron abierta los Constituyentes de 1857 a la reacción y al clero.

José María Truchuelo hablando a favor del dictamen, dijo que el artículo tercero era la prueba más hermosa de que la revolución constitucionalista estaba identificada con los ideales de progreso. En su opinión no hay libertades absolutas, sino que todas tienen restricciones, y este es el caso de que se las pongan a la libertad de enseñanza. "El artículo no ataca ninguna religión especial, pero excluye la enseñanza religiosa, porque la búsqueda de la verdad resulta incompatible con los principios y los dogmas de algunas iglesias, particularmente de la católica. La única enseñanza que puede aceptarse como obligatoria es la laica, pues aún imponiendo la educación racional propuesta por el señor profesor Monzón, se estaría imponiendo una escuela filosófica determinada".

Lizardi propuso que los artículos 3º y 129 se votaran juntos, que si bien la parte primera del artículo tercero del dictamen, que se refería a la libertad de enseñanza y la limitación a la misma, en el sentido de que fuera laica la que se impartiera tanto en escuelas oficiales como particulares, estaba bien ubicado, la otra restricción consistente en que ni las corporaciones religiosas ni los ministros de culto pudiesen establecer o dirigir escuelas, cabría más bien en este último

artículo que se refería a las relaciones Estado-iglesia. "Es verdad, que la instrucción religiosa deforma el espíritu del niño, pero de nada servirá prohibirla en la escuela, si ella tiene por fuerza subsistir en el hogar".

Después de las intervenciones de González Torres Álvarez y de Espinosa se procedió, en la misma sesión de 16 de diciembre, a la votación del artículo, tal como fue presentado por la Comisión siendo aprobado por noventa y nueve votos contra cincuenta y ocho. La Comisión de estilo respetó todas las palabras del dictamen, lo único que agregó fueron dos comas, una después de la palabra religiosa, y la otra después de culto.

La creencia de los diputados en la educación del pueblo como un elemento esencial en el desarrollo del país es notoria en cada una de sus intervenciones, la pasión del debate lo comprueba, lo reafirma la idea de conquista permeada en sus pensamientos. La educación redimiría al pueblo, lo haría consciente, lo liberaría de las cadenas a las que estaba sometido. Haría a México una nación próspera. El objetivo principal en la actividad del Estado sería llevar educación a todos los rincones de la patria, a las ciudades, municipios, pueblos y comunidades, creando escuelas primarias, secundarias, rurales, indígenas, técnicas, para dotar a sus habitantes de los instrumentos necesarios para habilitarlos como ciudadanos libres y productivos y al mismo tiempo crear en ellos la consciencia de la existencia de un compromiso social. De hombres sujetos a la explotación, atados a la ignorancia pasarían a formar parte activa del progreso y desarrollo del país.

6. FORMACION DE LOS ARTICULOS 5 Y 123 CONSTITUCIONALES

"Son de singular importancia los debates suscitados en torno del artículo 5: pues de ellos surgió la necesidad de crear un capítulo especial dedicado a las relaciones obrero-patronales".¹²² En el discurso que presentó a la Asamblea y refiriéndose a este tema, Venustiano Carranza expresó:

"Con la facultad que en la reforma de la fracción XX del artículo 72 se confiere al Poder Legislativo Federal, para expedir leyes sobre el trabajo, en las que se implantarán todas las instituciones del progreso social en favor de la clase obrera y de todos los trabajadores; con la limitación del número de horas de trabajo, de manera que el operario no agote sus energías y si tenga tiempo para el descanso y el solaz para atender el cultivo de su espíritu, para que pueda frecuentar el trato de sus vecinos, el que engendra simpatías y determina hábitos de cooperación para el logro de la obra común; con las responsabilidades de empresarios en casos de accidentes; con los seguros para casos de enfermedad y de vejez; con la fijación del salario mínimo bastante para subvenir las necesidades primordiales del individuo y de la familia y para mejorar su situación...con todas estas reformas espera fundadamente el gobierno a mi cargo que las instituciones políticas del país responderán satisfactoriamente a las necesidades sociales, y que esto, unido a que las garantías protectoras de la libertad individual serán un hecho efectivo y no meras promesas irrealizables, y que la división de las diversas ramas del poder público tendrán realización inmediata, fundará la democracia mexicana, o sea el gobierno del pueblo de México, por la cooperación espontánea, eficaz y consciente de todos los individuos que la forman, los que buscarán su bienestar en el reinado de la ley y en el imperio de la justicia, consiguiendo que ésta sea igual para todos los hombres, que defienda todos los intereses legítimos y que ampare a todas las aspiraciones nobles".

¹²² Daniel Moreno, op. cit., p.37.

Como bien observa, Pastor Rouaix, en el texto del proyecto de Constitución que presentó el señor Carranza, no figuraba ninguna cláusula que contuviera los conceptos antes expuestos, por lo que lo dicho en el discurso, fue sólo la expresión de un propósito que sirvió de pauta y aliciente para que el Congreso aprovechara estos conceptos, los desarrollara y los dejara sentados en bases constitucionales.

El artículo 5° del proyecto presentado por Carranza establecía:

Artículo 5°.- Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurado y los cargos de elección popular, y obligatorias y gratuitas, las funciones electorales.

El Estado no puede permitir 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, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.

Tampoco puede admitirse convenio en el que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en el que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo solo obligará a prestar el servicio convenido, por un periodo 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.

La idea capital que aparece en el artículo transcrito, es la misma que aparece en la Constitución de 1857. El primer principio, que informa su párrafo inicial, fue consagrado en el texto de la Norma Fundamental de 1857.

El relativo a la obligatoriedad "del trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial", se consagró en la reforma al artículo 5° del año de 1898, reforma que, además, consignó cuales servicios públicos debían ser gratuitos y cuales, también, debían ser obligatorios.¹²³ Estas ideas, como se observa, se incluyen en el proyecto, dejando solo como obligatorias y gratuitas las funciones electorales. La prohibición de las órdenes monásticas, que no estaba consignada en el artículo original de la Carta mencionada es consecuencia de las Leyes de Reforma; su consignación constitucional aparece en la adición al multicitado artículo de 25 de septiembre de 1873. El proyecto conserva la prohibición, establecida en 1857, de los convenios en los que el hombre renuncia a su libertad o pacte su proscripción o destierro, haciendo extensiva aquellas, a la renuncia de los derechos políticos.

Este artículo tiene dos novedades, aceptadas con posterioridad por la Comisión de Constitución: a) dejar sin efectos jurídicos la renuncia que se hiciera de ejercer determinada actividad en el futuro (cuarto párrafo del proyecto); y b) fijar como límite máximo del contrato de trabajo el de un año, sin que pudiera comprenderse en él, menoscabo alguno a los derechos civiles y políticos (último párrafo del proyecto). Esta

¹²³ La reforma de 10 de junio de 1898 consignó: "Art. 5°.- Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial. En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser, en los términos que establezcan las leyes respectivas, obligatorio el de las armas, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales, las cargas concejiles y las de jurado"

última innovación estaba dirigida a "proteger a la clase trabajadora contra su propia imprevisión o contra el abuso que en su perjuicio suelen cometer algunas empresas".

El debate debía comenzar el día 19, fecha en que la Comisión presentó su segundo dictamen, pero algunos diputados, entre los que figuraban, Cándido Aguilar, Rafael Vega Sanches, Heriberto Jara, Benito Ramírez, Antonio Guerrero, Leopoldo Ruiz, Antonio Hidalgo, Héctor Victoria, Ascensión Tépal, Alfonso Mayorga y Rafael Martínez, presentaron una moción suspensiva con el propósito de que fueran incluidas en el artículo, algunas modificaciones que habían sido sometidas a la consideración de la Comisión para darle mayor amplitud y trascendencia a la materia de trabajo.¹²⁴ Previamente, los diputados veracruzanos Heriberto Jara, Cándido Aguilar y Victorio E. Góngora habían presentado una iniciativa que modificaba y ampliaba el artículo 5°. Esta última propuesta, consignaba algunos principios importantes con el propósito de proteger a la clase trabajadora: el deber de todos los mexicanos de trabajar; la jornada máxima de trabajo de ocho horas diarias; el establecimiento de comités de mediación, conciliación y arbitraje; la prohibición del trabajo nocturno en las industrias a los niños menores de 14 años y a las mujeres; el descanso dominical obligatorio, el derecho

¹²⁴ La moción mencionada estaba redactada en los siguientes términos: "Los suscritos, diputados al Congreso Constituyente, pedimos a usted atentamente se digne hacer del conocimiento de esta honorable asamblea, la solicitud que hacemos para que sea retirado por la honorable comisión de reformas a la Constitución, el dictamen relativo al artículo, de las que según entendemos no tendría inconveniente en ocuparse si se le de el tiempo necesario para ello."

a la huelga, a las indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y el principio de que ha trabajo igual corresponde salario igual.

En la vigésima tercera sesión ordinaria, celebrada el 26 de diciembre, se inició el debate del artículo 5, día en que la Comisión presentó su dictamen.¹²⁸ La Comisión aceptó el artículo referido del proyecto de Constitución presentado por Carranza, proponiendo algunas enmiendas y adiciones. El artículo presentado fue el siguiente:

"Artículo 5o.- Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial. La ley perseguirá la vagancia y determinará quiénes son los que incurrir en este delito.

En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, el servicio en el ramo judicial para todos los abogados de la República, el de jurado y los cargos de elección popular, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales.

El Estado no puede permitir 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, ya sea por causa del trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no permite la existencia de ordenes monásticas, cualquiera que sea la denominación y objeto con que pretendan erigirse.

Tampoco puede admitir convenio en el que el hombre pacte su destierro o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo solo obligará a prestar el servicio convenido, por un periodo que no sea mayor de un año, y no podrá excederse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquier derecho político o civil.

La jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas, aunque éste haya sido impuesto por sentencia judicial. Queda prohibido el trabajo nocturno en las industrias a los niños y a las mujeres. Se establece como obligatorio el descanso hebdomadario".

¹²⁸ Este era el tercer dictamen que presentaba la Comisión, el primero lo había dado a conocer el 12 de diciembre y el segundo el 19 del mismo mes.

Los cambios que pueden apreciarse en relación con el proyecto presentado por el Primer Jefe son los siguientes: a) se sustituye la expresión "la ley no reconoce ordenes monásticas" por la frase "la ley no permite la existencia de ordenes monásticas", la Comisión, para ello, arguye la independencia entre la iglesia y el Estado; b) se suprime la palabra "proscripción" por ser, dicen, equivalente a la palabra "destierro"; c) se adiciona al párrafo primero un principio nuevo, para advertir que a pesar de lo dispuesto en el mismo "no por eso la ley autoriza la vagancia, sino que por el contrario la persigue y castiga"; d) se adiciona el párrafo segundo, con el objeto de hacer obligatorio el servicio en el ramo judicial a todos los abogados de la República, principio inspirado en un trabajo realizado por el licenciado Aquiles Elorduy y, e) se consigna la limitación a las horas de trabajo, la prohibición a los niños y mujeres del trabajo nocturno en la industria y el establecimiento de un día de descanso obligatorio a la semana. Con respecto a las otras proposiciones de los diputados Jara, Aguilar y Góngora referentes a establecer, en el artículo, el principio de la igualdad de salario por igualdad de trabajo, el derecho de indemnizaciones por accidente de trabajo y enfermedades causadas por ocupaciones industriales, así como el establecimiento de comités de conciliación y arbitraje, la Comisión no creyó oportuno incluirlas en la sección de garantías individuales y aplazó su estudio "para cuando se llegara a la discusión de las facultades del Congreso". "La Comisión, pues, aunque fue un poco más allá del proyecto carrancista, se resistía

también, seguramente influida por la tradicional técnica constitucional, a mezclar en el capítulo relativo a los derechos del hombre como individuo, garantías protectoras del hombre asociado y de grupos sociales determinados".¹²⁶

El debate que se produjo alrededor del artículo 5° del proyecto carrancista y del dictamen de la Comisión fue, sin duda, el más importante de la convención de Querétaro, ya que de él saldrían los textos que han dado a la Constitución mexicana sus características más originales. En dicho debate se manifestaron dos grandes tendencias en cuanto a la inclusión de preceptos político sociales en el texto constitucional; la primera, guiándose por la técnica constitucional, juzgaba desaconsejable la inclusión en la Carta Fundamental de materias que habitualmente se regulaban en la legislación ordinaria, ya que pensaban que la materia constitucional estaba circunscrita a la organización política del Estado y a la garantía de los derechos individuales. La otra, de quien surgió avasalladora la crítica a la técnica constitucional clásica, la formaba la mayoría del Congreso, que formaría un frente común para consagrar los derechos de los trabajadores en la norma constitucional.¹²⁷

Catorce diputados se inscribieron en contra del dictamen. Todos ellos con el propósito de aumentar y mejorar las garantías a los trabajadores, ninguno se pronunció por restringir los derechos del trabajador. "Es digno de especial mención, dice

¹²⁶ Miguel de la Madrid Hurtado, op. cit., p. 48

¹²⁷ Miguel de la Madrid Hurtado, op. cit., p. 48.

Rouaix, el hecho de que, en tan larga discusión, no se emitiera una sola opinión contraria a las garantías del trabajador... todos los diputados, radicales y moderados, trataron únicamente de consolidar, ampliar, y hacer práctica en su ampliación, los principios que ambicionaban."

Inició el debate Fernando Lizardi, diputado por Guanajuato, quien objetó el dictamen presentado por la Comisión por lo defectuoso de varios de sus puntos. Se opuso a la inclusión del párrafo referente a la persecución de la vagancia, "porque en el artículo en debate, no se trata de legislar sobre delitos, sino de garantizar una libertad", además, reflexionó, si la ley garantiza en el artículo 4º la libertad de trabajar y en el 5º garantiza que ha nadie se le ha de obligar a trabajar contra su voluntad y sin la justa retribución, eso no quiere decir que se autorize la vagancia, "la referente adición sale sobrando por inútil". Con respecto al párrafo segundo del dictamen de la Comisión, opinó, que la obligatoriedad del servicio en el ramo judicial para todos los abogados de la República contribuía a empeorar la situación de la justicia en México. Objetó, también, la segunda parte del párrafo tercero del dictamen en el que se había establecido la frase "no permite", proponiendo sustituirla por la que se encontraba en el proyecto del Primer Jefe, "no reconoce", porque en ese artículo, se está tratando de garantizar un derecho, no de imponer leyes ni dar facultades a ninguna autoridad judicial. Rechaza, el párrafo último relativo al número de horas de trabajo, a la prohibición del trabajo nocturno para mujeres y niños y al descanso

hebdomadario pues, dijo, "le quedan al artículo exactamente como un par de pistolas a un santo cristo". Las disposiciones incluídas, concluye, no son más que "un conjunto de muy buenos deseos que encontraran un lugar muy adecuado en el artículo 73 del proyecto como bases generales que se den al Congreso de la Unión para legislar sobre trabajo". La idea central era "que en la Constitución no podía establecerse ningún precepto reglamentario".

Al tomar la palabra, Cayetano Andrade fijó la tendencia del movimiento iniciado en 1910. Las constituciones, expresó, siguiendo una idea expuesta con anterioridad por Hilario Medina, no deben ser un tratado de las miserias humanas, ni mucho menos un catálogo de los remedios que necesitamos, pero sí deben marcar "las tendencias, las aspiraciones, dar rumbo y guías para el progreso de una sociedad. La Constitución actual debe responder, por consiguiente, a los principios generales de la revolución" que es un movimiento "eminentemente social, y por lo mismo trae como corolario una transformación en todos los órdenes". Después de repasar brevemente la situación del obrero en México, estima necesario consignar en el artículo, la cuestión de la limitación de las horas de trabajo y la protección a las mujeres y niños, pues, las considera, una necesidad urgente, de salvación social.

El siguiente en hacer uso de la palabra fué el diputado Martí, quien se manifestó en contra del dictamen de la Comisión, pues dijo, "no tiene ni pies ni cabeza". Se muestra contrario a incluir, en el artículo, lo relativo a la vagancia

pues, considera, no era el lugar adecuado para reglamentaciones. Con respecto al "servicio en el ramo judicial para todos los abogados de la República", se muestra conforme con las argumentaciones de Lizardi, por lo que considera que éste sistema tendría como consecuencia mayor injusticia en el ramo judicial, además de que su inclusión sería atentatorio a las garantías individuales. "La idea de la Comisión, dijo refiriéndose al trabajo nocturno de mujeres y niños, ha sido indudablemente hermosa, pero las leyes, por más que los legisladores tengan una intención verdaderamente buena, no siempre pueden modificar las costumbres de los pueblos".

En su intervención el General Heriberto Jara apoya el dictamen de la Comisión en la parte relativa a la protección de los trabajadores. Se opone a que la Constitución se limitara a establecer principios generales y a que se dejara lo particular a la reglamentación de las leyes, pues los capítulos contenidos en la Carta Magna se quedarían como "hermosas reliquias históricas", pues, cuando las distintas facciones llegan al poder, olvidan, relegan, "por el afán de consolidarse, la culminación de esos proyectos". Apoya la limitación a la jornada de trabajo para garantizar la vida y la libertad de los individuos. "La libertad misma, dice, no puede estar garantizada sino está resuelto el problema económico". Apoya también, que las mujeres y los niños no desempeñen trabajos nocturnos. Hablando de la estructura de la Constitución dijo: "yo estimo que es más noble sacrificar esa estructura a sacrificar al individuo, a sacrificar a la humanidad, salgamos un poco de ese molde estrecho

en que quieren encerrarla; rompamos un poco con las viejas teorías de los tratadistas que han pensado sobre la humanidad, porque señores, hasta ahora leyes verdaderamente eficaces, leyes verdaderamente salvadoras no las encuentro".

El diputado obrero Héctor Victoria muestra su desacuerdo con el proyecto del Primer Jefe así como con el dictamen presentado por la Comisión, pues, en su opinión, en ninguno de los dos se trata del problema obrero "con el respeto y la atención que merece". Propone la adición del artículo para establecer la facultad de los Estados de legislar en materia de trabajo estableciendo en ellos, tribunales de conciliación y arbitraje pues "el problema del trabajo no es igual en toda la República". "Los Estados, en relación con el problema obrero, necesitan dictaminar en muchos casos con criterio diverso al del centro". Pide, por tanto, que no se admita que el Congreso de la Unión sea el que legisle en materia de trabajo en toda la República. Durante todo su discurso, enfatiza la idea de que en la Constitución se debe tratar la totalidad del problema obrero. Sugiere que se especifiquen con mayor amplitud las garantías al trabajador, el artículo a discusión "debe trazar las bases fundamentales sobre jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, higienización de talleres, fábricas, minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación, de arbitraje, prohibición del trabajo nocturno a las mujeres y a los niños, accidentes, seguros e indemnizaciones". No debe, agrega, ponerse un plazo largo para la duración de los contratos pues podría acarrear perjuicios a los trabajadores.

El diputado Dionisio Zavala apoya las garantías otorgadas a los trabajadores en la propuesta de la Comisión y recuerda a la Asamblea que los obreros habían sido el factor principal del triunfo del movimiento social.

Jorge Von Varsen considera el dictamen de la Comisión incompleto pues, a su juicio, le faltan muchas garantías de protección para el obrero, que debían establecerse para asegurar su porvenir. "Esos millones de obreros que forman la mayoría de la Patria, esos millones de hombres que han asegurado nuestra independencia, esa mayoría de hombres que deben ser la base en que descansa nuestra independencia y nuestra nacionalidad, deben tener mayor número de garantías, deben tener asegurado su porvenir". Considera como "un error grandísimo", y perjudicial para el trabajador el plazo obligatorio de un año que se establece para la duración de los contratos. Propone que el artículo se rechaze y se reconsidere, y si es necesario para "garantizar las libertades del pueblo", "que se le ponga polainas, que se le ponga pistola, que se le ponga 30-30, pero que se salve nuestra clase humilde".

Froylán Manjarrez, después de observar que la mayoría de los diputados que lo precedieron en el uso de la palabra habían estado de acuerdo con establecer una serie de garantías a favor del trabajador y que su oposición provenía del deseo de procurar sumar otros derechos, fue el primero en proponer que el problema laboral se tratara en todo un capítulo o en todo un título de nuestra Norma Fundamental; en forma categórica expresó: "creo que debe ser más explícita nuestra Carta Magna

sobre este punto, y precisamente porque debe serlo, debemos dedicarle toda atención, y si se quiere, no un artículo, no una adición, sino todo un título...a mí no me importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen jurisconsultos, a mí no me importa nada de eso, a mí lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente el clamor de esos hombres que se levantaron en la lucha armada y que son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar, y no nos espantemos de que debido a errores de forma aparezca la Constitución un poco mala en la forma; no nos asustemos de esas trivialidades, vamos al fondo de la cuestión; introduzcamos todas las reformas que sean necesarias al trabajo; démosles los salarios que necesiten, atendamos en todas y cada una de sus partes lo que merecen los trabajadores y lo demás no lo tengamos en cuenta, pero repito, señores diputados, precisamente porque son muchos los puntos que tienen que tratarse en la cuestión obrera, no queramos que todo esté en el artículo 5º, es imposible, esto lo tenemos que hacer más explícito en el texto de la Constitución y ya les digo a ustedes, si es preciso pedirle a la Comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la Constitución, yo estaré con ustedes porque con ello habremos cumplido nuestra misión de revolucionarios".

Al intervenir el diputado David Pastrana Jaimes se mostró contrario a la judicatura obligatoria, a los contratos de trabajo por año y a la intervención de los gobiernos de los

estados en la fijación de los salarios. Considera al salario de los trabajadores como algo fundamental y lo único constitucional "que podemos dar a los trabajadores". Es necesario que los trabajadores "sepan que su trabajo tiene que ser retribuido humanamente", que encuentren en sus labores un medio para mejorar sus condiciones de vida. Propuso que el artículo fuera ampliado con la iniciativa presentada por él y por el Coronel Castillo que establecía que el salario: "en ningún caso será menor de la cantidad indispensable para la subsistencia y mejoramiento de él y de su familia".

"Como se desprende de la crónica anterior los debates del primer día pusieron de manifiesto las deficiencias que tenía la redacción del artículo 5º, escueto y árido y la imposibilidad de que se acomodaran, dentro de él, todo el conjunto de preceptos que fueran el fundamento de la legislación futura, en asunto tan importante y novedoso como era el problema obrero. Por las observaciones que se hicieron ese día se comprendió también, que el primer capítulo de la Constitución, que correspondía a las garantías individuales, o sea los derechos del hombre, no era el lugar apropiado para la especificación de todos los ordenamientos que se proponían sobre salarios mínimos, jornada máxima, indemnizaciones, contratos y demás puntos que marcarían derechos y obligaciones para hacer concordantes a dos elementos de la sociedad, el capital y el trabajo, que eran dos gremios solamente; pero no la totalidad de la Nación, para lo que estaba creado ese capítulo. Se llegó también a la conclusión que para éste basamento resultara homogéneo y completo, era

indispensable agrupar fracciones que cada una, en sí, tendrían el carácter reglamentario de una ley secundaria; pero que unidas formarían un capítulo constitucional como molde obligatorio, dentro del cual, los Estados de la Federación dictarían sus leyes futuras, respetadas y respetables, porque estarían respaldadas por la Carta Magna".¹²⁸

Al siguiente día, 27 de diciembre, al hacer uso de la palabra el diputado veracruzano Josefát Márquez, pidió que al tratarse de la aprobación de las reformas propuestas, "se estudie el asunto conscienzudamente y quede el artículo expresado en tales conceptos que no haya lugar a ninguna duda ni a ninguna mala interpretación". Apoya la parte relativa a la vagancia y pugna por legislar también sobre los derechos y obligaciones de los hombres que no trabajen. Nada más justo, "que obtener que nuestras leyes sean adaptadas al medio en que vivimos, para corregir esa indolencia y para extirpar de nuestras clases sociales esa pereza en que se revuelven, matando toda iniciativa y entorpeciendo todo esfuerzo y asesinando toda idea de progreso".

El diputado por el Estado de Puebla, Porfirio Del Castillo, al momento de intervenir, se opuso a los contratos obligatorios por considerarlos "peligrosos para la clase trabajadora" y causa de humillaciones y perjuicios. A su parecer, no era consecuente que después de declararse la libertad de trabajo se creara la obligación de permanecer forzosamente

¹²⁸ Pastor Rouaix, Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, 1a Ed., P.R.I. México, 1984. p.68.

"determinado tiempo en determinado servicio". "¿Quién nos garantiza que la multitud de los trabajadores, la masa ignorante no podrá firmar contratos que lesionen sus intereses?" Se opone, además, al servicio obligatorio de los abogados y muestra su conformidad con el establecimiento de un salario mínimo y de una jornada justa de trabajo, pues así el obrero tendría garantías que lo protegieran.

El diputado Luis Fernández Martínez también se opuso a la existencia de contratos obligatorios; propuso que el artículo en debate consignara: "Se declaran ilícitos todos los contratos por tiempo determinado". Las libertades del pueblo, están por encima de las nociones que se tienen del orden jurídico. Pidió que al artículo se le agregaran todos los derechos manifestados por los diputados. "Consignemos en nuestra Carta Magna todo lo que nuestro pueblo necesita, todo lo que nos ha hecho derramar lágrimas, todo lo que nos ha empujado hacia la guerra."

El diputado Carlos L. Gracidás, obrero linotipista, hizo algunas consideraciones respecto a la primera parte del dictamen de la Comisión y dentro de él, lo que entendía por pleno consentimiento y justa retribución, El artículo 5° debía establecer, pensaba, que se entendía por ambos conceptos. Fue el primero en pedir la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa. "Soy partidario, de que al trabajador, por precepto constitucional, se le otorgue el derecho de tener una participación en los beneficios del que lo explota. La participación en los beneficios quiere decir, según la

definición de un escritor, un convenio libre, expreso o tácito, en virtud del cual, el patrón dá a sus obreros o dependientes, además del salario, una parte de los beneficios, sin darle participación en las pérdidas". Se muestra conforme con la proposición de realizar un capítulo especial referente únicamente al trabajo.

En la 25ª sesión ordinaria, el 28 de diciembre, abrió el debate el Diputado Alfonso Cravioto. Considera al artículo 5º presentado por la Comisión tímido y vacilante. Defiende a los "renovadores", y especifica los motivos de sus preocupaciones: la "lucha contra el peonismo o sea la redención de los trabajadores de los campos; lucha contra el obrerismo, o sea, la reivindicación legítima de los obreros, así de los talleres, como de las fábricas y las minas; lucha contra el hacendismo, o sea la creación, formación y desarrollo y multiplicación de la pequeña propiedad, lucha contra el capitalismo monopolizador", contra el capitalismo absorbente y privilegiado, contra el clericalismo y el militarismo. Mientras no se resuelva el problema del bienestar de las clases populares, no se puede pensar en resolver otros problemas. Pensaba que la libertad de los hombres está en relación directa con su situación cultural y su situación económica. La verdadera democracia, es el gobierno del pueblo por las clases populares y a beneficio de las clases populares; la democracia no es otra cosa que un casi socialismo. Para procurar un mejor nivel de vida del pueblo, aceptó intercalar ciertas materias reglamentarias en nuestro derecho constitucional. Consideró conveniente trasladar la

cuestión obrera a un artículo especial para mayor garantía de los derechos que trataban de protegerse y para mayor seguridad de los trabajadores, sin importar que la Constitución tuviese un carácter reglamentario. "Insinúo la conveniencia, de que la Comisión retire, si la Asamblea lo aprueba, del artículo 5°, todas las cuestiones obreras, para que, con toda amplitud y con toda tranquilidad, presentemos un artículo especial que sería el más glorioso de todos nuestros trabajos aquí... así la revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros".

Luis G. Monzón quien era miembro de la Comisión dictaminadora, afirmó, que la supresión de la vagancia, la jornada máxima obligatoria de ocho horas, la prohibición del trabajo nocturno en las industrias a las mujeres y a los niños y el descanso semanal, eran preceptos fundamentales con cabida en la sección de garantías individuales. Calificó al artículo 5° como el destinado a la liberación de los obreros. "Respecto a el salario, a las indemnizaciones y jubilaciones, los comités de arbitraje o conciliación y demás puntos trascendentales del problema obrero, mi opinión particular es la siguiente: o que estos puntos se adicionen a los que constan ya en el artículo 5°, o que se forme un artículo especial con ellos, en la sección de los Estados".

Modesto González Calindo se opuso a los contratos fijos de trabajo pues consideraba que el trabajador no "tiene la preparación ni la educación suficientes" para poder saber cuando

le beneficia un documento de este tipo. "Propongo, pues, que sea retirada del artículo 5: la obligación del contrato por un año, y de cualquier tiempo que sea, para los analfabetas, y que quede para los que saben leer y escribir, que ya saben responder un poco más de sus actos...". Insiste en la obligatoriedad del descanso dominical y aboga por la supresión de los días de fiestas religiosas.

Al tomar la palabra el licenciado José Natividad Macías, puso "la nota culminante a las discusiones y prácticamente puso el punto final a ellas". Comenzó a hablar de las promesas del Primer Jefe y de las adiciones al Plan de Guadalupe que consignaban la necesidad de dictar todas las leyes encaminadas a redimir a la clase obrera. Explicó, que en respuesta al mencionado Plan, el Primer Jefe lo comisionó, junto con el Lic. Luis Manuel Rojas, para que formaran un proyecto de ley inspirado en legislaciones extranjeras, en donde se tratara este problema. Sometido el proyecto realizado a la consideración de Carranza en los primeros días de 1915, no fue promulgado por el estado de intranquilidad que vivía el país. Presentó el proyecto y explicó los principales artículos, advirtiendo antes "que el problema obrero tiene todas estas fases que debe comprender forzosamente, porque de otra manera no queda resuelto de una manera completa". Esta norma "en primer lugar debe comprender la ley del trabajo; en segundo lugar debe comprender la ley de accidentes; en tercer lugar debe comprender la ley de seguros, y en cuarto lugar, debe comprender todas las leyes...que tiendan a proteger a esas clases trabajadoras en todas aquellas

situaciones...que afectan de una manera directa su bienestar y que es preciso, es necesario atender, porque de otra manera, esas clases quedarían sujetas a la miseria, a la desgracia y al dolor". Se refirió, en su exposición, al contrato de trabajo, al salario mínimo, a las juntas de conciliación y arbitraje, a la protección de los trabajadores y a sus obligaciones, a la jornada de trabajo, al descanso obligatorio y al salario, que a su parecer, debía ser bastante para tener alimentación, para tener casa, para tener placeres honestos, para mantener a las familias. "Hay que elevar, al trabajador, la clase más importante y más grande de la sociedad, de la miseria en que se encuentra, hay que sacarlo de la postración en que se halla, hay que sacarlo de esas chozas inmundas en que vive". "Un pueblo miserable, un pueblo harapiento, un pueblo pobre, no podrá ser jamás un pueblo libre". Defiende, el derecho de huelga, reconociéndolo como un derecho social y económico. Se ocupa también de los sindicatos y del contrato colectivo de trabajo y expone el principio de que a trabajo igual corresponde salario igual. Se manifestó contrario al proyecto presentado por la Comisión porque "esos dos o tres artículos que tiene relativos al trabajo, equivalen a que a un moribundo le den una gotita de agua para calmar su sed". Propuso que el ingeniero Rouaix formulara las bases generales de un nuevo artículo.

El General Múgica después de explicar que la Comisión había considerado correcto establecer en el artículo 5º todo lo que podía consignarse dentro de las garantías individuales respondió a las diferentes objeciones presentadas por los

diputados. Con respecto a la obligación de los abogados de servir en los puestos judiciales, considera como una necesidad social, como uno de los problemas más arduos de la revolución la solución del problema judicial; "la institución más corrompida, es la institución de justicia", la Comisión consideró indispensable ayudar al gobierno de alguna manera a tener elementos sanos, que deberían ir por obligación a ocupar un puesto en la judicatura de la República. Comenta la observación realizada por el diputado Lizardi acerca del cambio que se hizo en el dictamen, de las palabras "no reconoce" por "no permite"; dijo que la Comisión había querido poner una palabra más terminante cuando se tratara de las instituciones religiosas, con el objeto de no dar lugar a interpretaciones equívocas. Con respecto al salario mínimo, explicó que a la Comisión no le había parecido conveniente su establecimiento en esta parte del proyecto pues era muy difícil calificar cual era este, dada la diversidad de ambientes económicos existentes en las distintas regiones de la República. Con respecto a la significación de la justa retribución y del pleno consentimiento, comentó que la Comisión no había encontrado nada nuevo ni pudo decir nada, por "ello ha dejado la parte del artículo tal como la encontró en el proyecto". La Comisión consideró, explicó, que la jornada máxima debía establecerse como una garantía al trabajador para evitar la explotación inmoderada de que se le ha hecho víctima y para poner a estos, también, una cortapisa a la ambición que pudiera producirles el mayor ofrecimiento de dinero. El objeto de la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres y niños es para evitar abusos y

denigración y debilitamiento entre estos seres. El descanso hebdomadario es un reclamo de la sociedad, "es una necesidad social de nuestro medio ambiente". Precisó la necesidad de establecer a nivel constitucional todas las garantías propuestas tomando en cuenta que en muchos Estados de la República se había legislado en materia laboral "y esas leyes mantenidas por la fuerza de la revolución si no encuentran base jurídica en la Constitución caerán por su propio peso". "¿Cuál es el objeto de haber convocado a este Congreso Constituyente?...hacer que las reformas que la revolución ha hecho en su periodo de lucha, que las reformas que ha arrancado por medio de la fuerza a los que la tenían como privilegio, que esas reformas que tienen por base la legalidad y el deseo que existe entre todas las masas del pueblo mexicano, sean elevadas a la categoría de ley, sean reconocidas como preceptos, con objeto de que no haya pretextos ni por nacionales ni por extranjeros; para respetarlas cuando haya tribunales libres, cuando haya tribunales donde se haga justicia y quieran ellos burlar estas garantías, están escritas en esta Constitución que la revolución ha dado al pueblo mexicano a trueque de su sangre y de su ruina". Refiriéndose a las impugnaciones al proyecto de la Comisión y a las propuestas de los diputados dijo que aquella no tenía "ningún empeño en que las cosas queden en este o en aquel lugar, con tal de que queden en la Constitución, con tal de que surtan los efectos que espera de ellas esa parte principalísima de nuestro pueblo".

El diputado Gerzayn Ugarte propuso que el artículo 5º del dictamen de la Comisión fuera rechazado por incompleto y

que su reglamentación se incluyera en el artículo 72 de la misma Constitución, "allí cabe, opinó, perfectamente la enumeración de las garantías que el obrero espera de nosotros como justa recompensa de sus sacrificios y miserias arrastradas tantos años". Propuso que los Estados tuvieran facultad de legislar en materia de trabajo, porque las necesidades varían de "lugar en lugar dentro de un mismo Estado y muchas veces de región en región". El Congreso General, dijo, "tendrá que hacer las leyes que emanen de los principios que nosotros dejamos establecidos aquí, y es necesario dejar esos principios en materia de legislación obrera tan claros, tan precisos, tan terminantes, que cualquier Congreso que venga no tenga más que hacer las leyes con las bases que nosotros dejemos delineadas".

Froylán C. Manjarrez propone, expresamente, tomando como base la preocupación de la Asamblea por resolver el problema laboral y la abundancia del tema, que se conceda un capítulo exclusivo a la materia, que llevaría como título: "Del Trabajo"; asimismo, propuso que se nombrara una comisión de cinco personas que se encargaran de hacer una recopilación de las iniciativas de los diputados, de los datos y de todo lo relativo a este ramo, con objeto de dictaminar y proponer el capítulo de referencia, "en tantos artículos cuanto fueren necesarios".

A su vez, una moción suspensiva, firmada por Rafael Ochoa, Rafael de los Ríos y José María Rodríguez, propuso que no se votara el artículo 5. mientras no se firmara el capítulo de las bases del problema obrero.

La Comisión, en voz de Múgica, pidió "que se establezca clara y terminantemente el sentido de las cosas que vamos a resolver con el objeto de dar una solución enteramente conforme con el sentir de la discusión". Macías contestó diciendo que la proposición suspensiva debía tramitarse de toda preferencia, proponiendo que los diputado más interesados en el asunto hicieran, junto con el de la Comisión, un proyecto y que se presentaran los dos documentos a la vez. "No se debe aprobar, afirmó, el artículo 5° antes de que esté satisfecho el problema obrero".

Nuevamente tomó la palabra Múgica preguntando si podía retirar el dictamen en el caso de que se aceptara la moción suspensiva, contestando Macías que aquella era para que la Comisión, de acuerdo con todos, se pusieran de acuerdo para realizar la legislación obrera y se presentara junto con el artículo 5° para que el debate abarcara la integridad de esta cuestión. La Asamblea aprobó por unanimidad el retiro del dictamen "con el objeto de que volviera a presentarse en la forma de un estudio completo y definitivo, que abarcara todos los temas que se habían tratado y todos los demás que debiera contener, tanto el artículo 5°, como el nuevo capítulo de la Constitución, con el fin de que quedaran sólidamente garantizados los derechos de las clases trabajadoras de la República".¹²⁹

Carlos L. Gracidas después de examinar los debates suscitados con motivo de la discusión del artículo 5° llega a las siguientes conclusiones: a) El Proyecto de Carranza no satisfizo

¹²⁹ Pastor Rouaix, op. cit., p.89.

a la mayoría de los diputados, y de ahí que se produjeran variadas proposiciones, unas, en el sentido de adicionar el artículo 5º, con mayor beneficio para los trabajadores; otras, en pro de que la Constitución incluyera un capítulo especial, lo más completo posible, integrado con las citadas proposiciones.

b) Esa actitud del Congreso determinó que los voceros de Carranza dieran a luz, en la tribuna, un proyecto de legislación que, según dijeron, se proponía implantar el Jefe de la Revolución en la época preconstitucional, o bien, que tuviese oportunidad de aplicarse por el Congreso de la Unión una vez que funcionaran legalmente los poderes al triunfo del constitucionalismo. c) Tras muy arduos debates, la Comisión dictaminadora del artículo 5º retira su tercer proyecto para dar lugar a que los mencionados voceros y el grupo de diputados que más oposición habían hecho al texto presentado por Carranza se reunieran extracámara y fijasen los términos del mismo artículo, así como del capítulo "Del Trabajo".¹³⁰

Palavicini refiere que en la oficina del Ingeniero Pastor Rouaix, se reunieron todos los diputados que deseaban una amplia legislación en materia de trabajo y que no querían abandonar este asunto a las leyes orgánicas. "Quisieron que quedase en la Constitución de la República, en nuestra ley fundamental las garantías sociales. Con este hecho los constituyentes mexicanos de 1917 se adelantaban a todos los del

¹³⁰ Carlos L. Gracidas, *Esencia Imperativa del Artículo 123 Constitucional*. México, 1948. pags. 37-38.

mundo. Nuestra Constitución iba a ser la primera que incluyese garantías sociales".¹³¹ En aquellas reuniones fuera de la Cámara, se formuló el proyecto del capítulo denominado "Trabajo y Previsión Social", que habría de ser el artículo 123 de la Constitución.

Las sesiones se realizaron, cuenta el mismo Pastor Rouaix, en la que había sido la antigua residencia del obispo de Querétaro. Lo primero que realizaron las cuatro personas que formaron el núcleo original, "instrumento intelectual que condensó los ideales, las ambiciones y los propósitos del Congreso", formado por Rouaix, Macías, Rafael L. de los Ríos y José Inocente Lugo, fue entresacar de los estudios legislativos, los postulados que tuvieran el carácter de fundamentales, para formar con ellos, un plan preliminar que contuviera todos los asuntos que se habían expuesto en los debates y todos los que se consideraban indispensables para dar al artículo, en proyecto, toda la amplitud que debería contener. "La organización que tuvo la pequeña asamblea legislativa... fue notable, precisamente, por carecer de todos los formulismos que dan estructura a cualquier corporación organizada. Ninguno de los componentes de ella fue designado oficialmente, ni recibió encargo alguno por escrito y al efectuarse la primera junta nadie pensó en la necesidad de que se eligiera presidente y secretario; las reuniones eran por la mañana y concurrían a ellas las personas que lo deseaban, sin que hubiera la formalidad de la cita o la invitación, pues todo fue

¹³¹ Felix I. Palavicini, Historia de la Constitución de 1917, Tomo I, 1a. Ed., I.N.E.H.R.M. México, 1987. pags. 319-320.

obra de la libre voluntad de los diputados; de las juntas no se levantaban actas sino que solamente se tomaban apuntes de las resoluciones que se adoptaban, las que tampoco se habían sujetado a votación, pues en lo general, después de la discusión, se uniformaban los criterios o se conocía cual era la opinión de la mayoría, que era la que se aceptaba para el punto en cuestión".¹³² Formulado el proyecto inicial fue presentado a la consideración de los diputados y desde ese momento dio inicio el trabajo de ampliarlo y pulirlo con las observaciones y proposiciones que se hacían. "Las juntas se realizaban por las mañanas, y por las noches, después de la sesión del Congreso, los Licenciados Macías y Lugo, el diputado de los Ríos y el Ingeniero Rouaix, daban forma a las ideas y opiniones que habían sido expuestas y aceptadas, para que fueran aprobadas en definitiva en la sesión matutina del día siguiente, en la que aparecían nuevas proposiciones que pasaban por el mismo tamiz". El propio Rouaix hace notar, que los diputados que más concurrieron a las juntas y que con más eficacia laboraron para la realización de la empresa fueron: Víctor Góngora, Esteban Baca Calderón, Silvestre Dorador, Jesús de la Torre, Alberto Terrones Benítez, Antonio Gutiérrez, José Álvarez, Donato Bravo Izquierdo, Samuel de los Santos, Pedro A. Chapa, Porfirio del Castillo, Dionisio Zavala, Carlos L. Gracidas y Rafael Martínez de Escobar.

Los diputados trabajaron los diez primeros días del mes de enero en sesiones diarias. Al llegar al resultado final no se contó con unidad de criterios por lo que

¹³² Pastor Rouaix, op. cit., pags. 90-91.

muchos de los firmantes de la iniciativa presentada lo hicieron con reservas aceptándolo en lo general.¹³³ La exposición de motivos que precedía a la iniciativa fue redactada principalmente por José N. Macías y por las otras tres personas que formaban el "núcleo original".

El 13 de enero la comisión dio a conocer la iniciativa de reformas al artículo 5º de la Carta de 1857 y las bases constitucionales para normar la legislación del trabajo en la República. Las ideas de los hombres que intervinieron en la elaboración del proyecto y los fundamentos de las mismas, se encuentran delineadas con detalle en el texto que precede a su mismo articulado. Los puntos fundamentales son: se considera de alta importancia, plantear en nuestra legislación, los problemas relacionados con el contrato de trabajo, con el objeto de mantener el equilibrio en las relaciones jurídicas de trabajadores y patrones. Es incuestionable, dicen, la intervención del Estado como fuerza reguladora en el funcionamiento del trabajo del hombre para asegurar a este un mínimo de condiciones que le permitan llevar una vida digna "ora fijando la duración máxima que debe tener como límite, ora señalando la retribución máxima que le corresponde", o vigilando la duración de la jornada y la retribución obtenida. Se considera de justicia, el derecho de igualdad entre el que dá y el que

¹³³ Los diputados que aceptaron en lo general el proyecto presentado fueron: Carlos L. Gracidas, Samuel de los Santos, José N. Macías, Pedro A. Chapa, José Alvarez, Heriberto Jara, Ernesto Meade Fierro, G. de la Torre, Alberto Terrones, Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez de Escobar, Antonio Aguilar, Donato Bravo, E. O'Farril y Samuel Castañón.

recibe el trabajo. La nueva legislación laboral tendería a borrar las odiosas desigualdades sociales, "pues considera al trabajador en su dignidad humana, y no como una cosa". La misma exposición de motivos, considera indispensable que las controversias suscitadas en materia de trabajo sean resueltas por organismos adecuados; la conciliación y el arbitraje satisfacen, a su parecer, mejor que la intevención judicial esta necesidad, por la desigualdad de medios económicos e influencia social entre las clases. Consideran necesaria la unión entre los individuos dedicados a trabajar para otro a cambio de un salario, a efecto de uniformar las condiciones en que se ha de prestar el servicio y alcanzar una retribución más equitativa. Se considera a la huelga como uno de los medios más eficaces para mejorar la condición de los obreros. Para terminar con la cadena de esclavitud de padres a hijos es necesario, declaran, extinguir las deudas existentes que hubieren contraído los trabajadores por razón de su trabajo y por ningún motivo estas deudas en lo futuro podrían cobrarse a los parientes del trabajador.

La comisión no pretendió que su proyecto fuera definitivo ni que terminara con la penosa situación del obrero, dejó a la Asamblea el perfeccionamiento del proyecto a fin de reivindicar los derechos del proletariado y asegurar el porvenir de la sociedad mexicana. "La idea fue que eran mínimos reglamentarios los que se establecían, pero necesarios, ya que con la primera batalla ganada se seguiría adelante, hasta que llegaran a desaparecer las injusticias sociales".

El artículo 5º fue presentado, por la comisión encargada de realizar las reformas, casi de la misma forma en que lo presentó el Primer Jefe en su proyecto de reformas; solo se agregó al último párrafo la siguiente norma: "la falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, solo obligará a este a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona". Se pretendió pues, reducir al artículo a establecer aquellos principios que corresponden a las garantías individuales de todos los ciudadanos "para que ocupara airoosamente su lugar correspondiente en el primer capítulo de la Constitución que tenía por finalidad establecerlas, sin mezclar en él las atribuciones y derechos particulares del gremio, que se trataba de proteger. Se le suprimieron las atribuciones propuestas por la Comisión sobre el servicio obligatorio de los abogados en la judicatura y la condenación de la vagancia como delito" pues se les consideraron atentatorias a los derechos del ciudadano.¹¹⁴

El proyecto fue turnado a la Comisión de Constitución para su estudio y dictamen. Este fue presentado a la Asamblea el martes 23 de enero. En él, la Comisión consideró que el proyecto realizado por los diputados contenía, en síntesis, las ideas desarrolladas en el curso de los debates. Las modificaciones que realizó fueron: a) propuso que la sección respectiva llevara como título "Del Trabajo y de la Previsión Social en vez de "Del Trabajo"; b) se consideró indispensable

¹¹⁴ Pastor Rouaix, op. cit., p.92.

imponer al Congreso y a las Legislaturas locales la obligación de legislar sobre el trabajo tomando como base las circunstancias locales y las necesidades de cada región, dejando a esos cuerpos la libertad de adoptar otras normas siempre que no se opusieran a las disposiciones consignadas (párrafo primero); c) se suprimió la clasificación hecha en la Fracción I pues la legislación debía comprender al trabajo en general y no solo al de carácter económico; d) se prohíbe, y con ello se agrega esta norma al párrafo segundo, las labores insalubres y peligrosas a las mujeres y a los niños, así como el trabajo nocturno en establecimientos comerciales a unas y otros; e) considera equitativo, y así lo establece en la fracción VI, que los trabajadores tengan una participación en las utilidades de las empresas; f) con respecto a la fracción XII que establecía la obligación de los patrones de proporcionar habitaciones, la Comisión considera necesario consagrar que la renta que tendrían derecho de cobrar los empresarios a los obreros no excedería del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. "De la obligación de proporcionar dichas habitaciones no deben de quedar exentas las negociaciones establecidas en algún centro de población, en virtud de que no siempre se encuentran en un lugar poblado alojamientos higiénicos para la clase obrera"; g) para combatir el alcoholismo y el juego, se considera indispensable prohibir la venta de bebidas embriagantes y el establecimiento de casas de juego en los centros de trabajo, (fracción XIII); h) se consiga la obligación de los empresarios

de organizar el trabajo de tal manera, que se asegure la salud y vida de los operarios; i) se considera que queda mejor precisado el derecho de huelga fundándolo con el propósito de lograr un equilibrio entre los diversos factores de la producción en lugar de emplear los términos capital y trabajo; j) se precisa en la fracción XVIII cuando se considera lícita una huelga; k) en la Fracción XXI se suprimen las palabras "en virtud del escrito de compromiso"; l) se propone solución en caso de que los trabajadores no aceptasen el laudo del tribunal de arbitraje. m) se sustituyen, en la fracción XXII, las palabras descendientes y ascendientes por las de hijos y padres y se hace extensiva la responsabilidad establecida en la última parte de la fracción a los malos tratamientos que suelen recibir los obreros de los familiares del empresario; n) se considera conveniente para garantía de empresarios y obreros, no autorizar entre ambos el contrato de préstamo o sea el anticipo a cuenta de salario, sino por el importe de un mes; ñ) en virtud de los constantes abusos, en perjuicio de los trabajadores que son contratados por extranjeros propone la intervención de las autoridades municipales, además del compromiso por parte del empresario de sufragar al trabajador los gastos de su viaje de repatriación (fracción XXVI); o) por los mismos abusos se establece que las empresas llamadas de enganche, de colocaciones y demás no podrán hacer cobro alguno a los trabajadores (fracción XXV); p) se propone que se establezca en la forma y términos que aconsejan las necesidades regionales la institución del patrimonio de familia, para ello se agrega la fracción XXVIII; q) para subsanar

la omisión, que a juicio de la Comisión, tenía el proyecto presentado por los diputados, se propone un artículo transitorio en donde se establece la extinción de las deudas de los trabajadores contraídas hasta la fecha de la Constitución. Se acepta la redacción del artículo 5 con la salvedad de que suprime por redundante el último párrafo.

La Comisión, como se observa, aceptó casi totalmente el proyecto presentado por los diputados, agregando innovaciones que vendrían a completar las garantías legales que disfrutarían los obreros, además de dos preceptos fundamentales en cuanto a la protección de la clase trabajadora: la participación de los obreros en las utilidades de la empresa, y la obligación impuesta a estas de proporcionar habitaciones a los trabajadores, cuando las fábricas quedaran dentro de las ciudades. Todos los derechos agregados a el proyecto presentado dieron más fuerza a la tendencia imperante de proteger a la clase obrera y mejorar su situación.¹³³

Una vez presentado el dictamen, se procedió a su discusión, dispensándose, a propuesta del diputado Victoria, los trámites reglamentarios. El diputado Federico Ibarra se expresó contrario a la supresión del último párrafo del artículo pues, pensaba, éste garantizaba que no hubiera coacción a los trabajadores para hacerlos cumplir por la fuerza los contratos. "Verdaderamente, si suprimimos este último párrafo, lo que vamos

¹³³ Para observar la propuesta de los diputados y los cambios que realizó la Comisión de Constitución en su dictamen, así como la versión definitiva del artículo ver el Apéndice número 1 al final de este trabajo.

a hacer es sancionar la esclavitud en nuestro país. Los hechos así lo demuestran. La revolución actual se hizo para mejorar la situación del pueblo, y si esto no es posible, debemos, por lo menos, dejar las garantías que le daba la Constitución de 1857."

El diputado Macías habló a favor de la cláusula suprimida y el general Múgica también se expresó conforme con la subsistencia del párrafo cuestionado, por lo que quedó aprobado en los términos presentado en el proyecto de los diputados.

Una vez terminado el debate sobre el artículo 5° se pasó a discutir el título llamado "Del Trabajo y de la Previsión Social." Al decir de Rouaix, la discusión, por la uniformidad de criterios y por la aceptación de los diputados sirvió solo para hacer pequeñas observaciones o aclaraciones.

Rodiles presentó una iniciativa para que se adicionara la fracción III con el objeto de que se crearan tribunales especiales para menores; su iniciativa no prosperó, porque se consideró que no era el lugar adecuado para su incursión.

La fracción XVIII, que trataba sobre las huelgas, motivó acaloradas discusiones. Nicolás Cano, diputado por el Estado de Guanajuato, abrió la discusión pidiendo que el precepto se adicionara con la declaración de que el huelguista no sería considerado trastornador del orden público. El diputado Martí se mostró conforme con la proposición anterior.

Gerzayn Ugarte, comentó que la ley no podía comprender a los obreros que prestaran sus servicios en los establecimientos fabriles militares del gobierno porque de

incluirlos este se vería en graves aprietos. Propone pues, que se agregue a la fracción XVIII: "los obreros de los establecimientos fabriles militares del gobierno se consideraran asimilados al ejército, y por lo mismo, no estarán comprendidos en la disposición de esta fracción, que es la que se refiere al derecho de huelga".

El diputado Jara, refiriéndose a la proposición de Ugarte, dijo que no había necesidad de establecerlo en la Constitución pues los militares se sujetaban voluntariamente a la ordenanza militar.

Palavicini habló a favor de la propuesta de Ugarte al igual que Antonio de la Barrera. Finalmente Múgica cerró los debates haciendo la comparación entre el proyecto presentado por los diputados y el presentado por la Comisión, haciendo defensa de éste. Declaró que aquella no tenía reparo en adicionar la fracción XVIII en el sentido de que ningún huelguista podía ser considerado como trastornador del orden público. Se concedió el permiso a la Comisión para retirar el dictamen y agregar a la Fracción XVIII lo propuesto por el diputado Ugarte: "Los obreros de los establecimientos fabriles del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional".

Posteriormente, el mismo 23 de diciembre, concluyó la sesión con la votación en conjunto del artículo 5 y del capítulo del trabajo, siendo aprobado por unanimidad de los 163 diputados presentes. "Con ello quedó terminado uno de los debates más largos y fructíferos que tuvo el Congreso de Querétaro y con

ello quedó establecido por vez primera en la Constitución Política de un país preceptos que garantizaban derechos al proletariado trabajador".

La importancia de este artículo es enorme. Es el reconocimiento de la antigua lucha de los trabajadores mexicanos por mejorar sus condiciones de vida. Ante la situación de humillación y miseria en que vivían, la consignación de normas mínimas para su protección y defensa, representan verdaderas conquistas de clase. La dignidad del hombre y la idea del trabajo como un medio para escapar de la pobreza son patentes en este precepto que pretende liberar al obrero de la ignominiosa carga que la sociedad había impuesto a sus espaldas. La esencia del artículo se dibuja con una idea humanista y proteccionista: la protección a los trabajadores deriva de su posición económica inferior ante los patrones. Por ello se dota a los trabajadores de instrumentos para defenderse de la explotación, se les otorga protección individual pero se les hace conscientes de la pertenencia a un grupo, a una clase, que tiene sus mismas aspiraciones y anhelos. Y es más, se les crea la conciencia de que su esfuerzo y su trabajo repercuten directamente en el progreso de la Nación. Jorge Carpizo ha escrito: "nuestro artículo 123 quiere y promete justicia; justicia a los oprimidos, justicia a las grandes clases sociales que han sufrido, justicia para hacer hombres libres. Y únicamente de hombres libres están constituídos los grandes pueblos".¹³⁶

¹³⁶ Jorge Carpizo, op. cit., p.105.

7.- FORMACION DEL ARTICULO 27

El proyecto presentado por la Primera Jefatura con respecto al artículo 27 produjo entre los diputados un gran desconsuelo pues no presentaba ninguna innovación esencial con respecto a la Constitución de 1857, ni atacaba ninguna cuestión vital del problema, además de que parecía no tomar en consideración que la mayoría de la población mexicana se dedicaba a las labores del campo. No se refería de manera contundente a la distribución territorial a pesar de que el problema agrario era el más vasto, el más trascendente, el más urgente y de mayor necesidad de resolución que cualquier otro problema. La Asamblea Constituyente, que tenía como base un movimiento que había tenido como una de sus causas fundamentales la cuestión de la tierra, consciente de que era necesario implantar medidas drásticas y consignar criterios para la solución de los problemas en el campo, se avocó a resarcir la omisión y consignar importantes reivindicaciones y derechos a favor de los campesinos de México.

El proyecto presentado por la primera Jefatura era el siguiente:

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

"Las corporaciones e instituciones religiosas,

cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar más bienes raíces que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.¹³⁷

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

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

"Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la ley de desamortización; ya que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entretanto se repartan conforme a la ley que al efecto se expidan.

"Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

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

"Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociaciones de crédito, podrán obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes".

¹³⁷ Esta fracción había sido adicionada al artículo 27 de la Constitución de 1857 por reforma promulgada el 14 de mayo de 1901.

Como se observa, el proyecto presentado por Carranza ratificaba muchos de los principios consignados en la Constitución de 1857. Las reformas que se proponen con respecto al artículo relativo son secundarias¹³⁸, no atacaban el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial. Las innovaciones son las siguientes: a) en el párrafo primero se consigna que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, "quedando solo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata"; b) se niega el derecho a las corporaciones religiosas a imponer capitales sobre bienes raíces; c) el párrafo tercero establece la prohibición expresa, de que las instituciones de beneficencia privada puedan estar a cargo de corporaciones religiosas y de los ministros de los cultos; y, d) se autoriza a los pueblos a disfrutar en común de sus ejidos entretanto se distribuyan en parcelas conforme a la ley que al efecto se expida. El Primer Jefe en su discurso al referirse a las reformas del artículo 27, deja a consideración de los diputados un principio importante: la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie

¹³⁸ El artículo original de la Constitución de 1857 consignaba: "Art 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta ha de verificarse. Ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar para sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometién dose en cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas.

Constantemente se pospuso la discusión del artículo 27 por dos motivos principales: por su importancia, "ya que era sentir general que su redacción no respondía a las urgencias económico sociales de la revolución" y por el intenso y abrumador trabajo de las Comisiones de Constitución. Se requirió el auxilio de los diputados y una comisión voluntaria tomó a su cargo la elaboración del artículo. La comisión estaba integrada por el llamado "núcleo fundador" del artículo 123 y reforzada por la presencia del Licenciado Andrés Molina Enriquez, abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria y ampliamente conocido por sus estudios en materias económico sociales, quien fue comisionado para que formulara las bases del anteproyecto del artículo que sirviera de pauta para las discusiones posteriores.

El 14 de enero se reunieron los diputados en la excapilla del obispado para escuchar el proyecto que había formulado el Licenciado Molina Enriquez, "que produjo desilusión completa, porque presentó algo semejante a una tesis jurídica, con ideas totalmente distintas de las que debían figurar en el artículo 27, y redactada con una terminología inapropiada para su objeto."¹³³ Ante el fracaso del proyecto, que no correspondía a los principios revolucionarios que debían ser implantados, a juicio de los diputados, estos procedieron a estudiar bases más firmes sobre las que pudieran desarrollarse las ideas que tenían

¹³³ Pastor Rouaix, op. cit., p. 130.

la mayoría de ellos. El propósito fundamental que tenían los constituyentes de Querétaro "era el de que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación." Para hacer realidad esta idea se realizó el mismo procedimiento que para la formación del artículo 123. Los diputados que con su pensamiento y participación contribuyeron a formar el artículo 27 fueron principalmente: Julián Adame, Porfirio del Castillo, David Pastrana Jaimes, Alberto Terrones Benítez, Antonio Gutiérrez, Silvestre Dorador; Jesús de la Torre, Pedro A. Chapa, José Alvarez, Samuel de los Santos, Federico E. Ibarra, Rafael Martínez de Escobar, Rubén Martí, Enrique A. Enriquez, Dionisio Zavala, Heriberto Jara, Victorio Góngora, Jorge Von Varsen, Cándido Aguilar y Nicolás Cano.

La redacción del proyecto quedó terminada el 24 de enero y fue presentada al Congreso al día siguiente pasando inmediatamente a la Comisión de Constitución.

La exposición de motivos fue redactada por Andrés Molina Enriquez. En ella se pretende sentar las bases sobre las cuales descansan todos los derechos referidos a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional. El apoyo de la exposición motivos y el fundamento principal del artículo proyectado, se encuentra en la consideración de que la propiedad se formó en la época colonial. La propiedad de todas las tierras perteneció a la corona española, quien permitió a los

particulares constituir, de manera precaria, restringida, la propiedad privada. La situación prosiguió hasta el porfiriato, régimen que dió un gran impulso a la formación de grandes propiedades en detrimento de la pequeña propiedad. La nueva legislación, se liga con la colonial, por lo cual la Nación toma el lugar de la corona española, como propietaria absoluta de todas las tierras y aguas del territorio. Esto permite a la Nación retener bajo su dominio todo cuanto sea necesario para el desarrollo social y principalmente permite al gobierno resolver con facilidad el problema agrario. "Es necesario, en esta virtud, que nuestras leyes no pasen por alto los hechos que palpitan en la realidad", "que la ley constitucional, fuente y origen de todas las demás", no eluda las cuestiones de propiedad por miedo a las consecuencias. Es preciso abordar todos los problemas de la sociedad con entereza y resolución.

"Seguramente, ha escrito Pastor Rouaix, si los diputados que formamos el artículo hubieramos dispuesto de tiempo bastante para redactar la exposición, no hubieramos tomado como apoyo jurídico de nuestras reformas el derecho de conquista, que no había sido más que un despojo en suprema escala y que precisamente, eran sus efectos los que trataba de arrancar y destruir la revolución popular que representabamos en aquellos momentos; nos hubiera bastado la consideración de que un Estado como representante, director y organizador del conglomerado humano que forma una nacionalidad, tiene facultades y derechos ingénitos superiores a los que individualmente puede tener cada uno de los habitantes, y por lo tanto, sin el apoyo artificial

de tradiciones injustas, ha tenido y tiene autoridad bastante para imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social, la que está muy por encima de los intereses particulares".¹⁴⁰

Las nuevas ideas consignadas por los diputados en su proyecto, que constaba de catorce fracciones y que completaron las expuestas por Carranza, fueron las siguientes: a) se declara que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual tiene el derecho de constituir y regular la propiedad privada, así como reglamentar el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación (Primer párrafo y Fracción IX); b) en la misma Fracción IX se señaló, para afirmar el alcance de la norma anterior, el fraccionamiento de los latifundios, la dotación de terrenos a los pueblos, rancherías y congregaciones existentes y la creación de nuevos centros de población agrícola, así como dictar las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. El mismo precepto confirma las dotaciones que se hubieren hecho basándose en el decreto de 6 de enero de 1915 y declara de utilidad pública la adquisición de las propiedades particulares necesarias para realizar los fines anteriores; c) en el segundo párrafo del mismo artículo, se estableció que la indemnización por expropiación no sería

¹⁴⁰ Pastor Rouaix, op, cit., p. 143.

"previa" como lo establecía el proyecto del Primer Jefe, sino "mediante", para facilitar la expropiación de los grandes latifundios; d) se consignó que solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización o las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio directo de tierras y aguas; con respecto a los extranjeros se les puede conceder el mismo derecho mediante la aceptación de la llamada cláusula Calvo (fracción I); la misma fracción, establece una zona prohibida para que los extranjeros puedan tener propiedad; e) la fracción II declaró que los templos así como los edificios destinados a la propagación religiosa, eran propiedad de la Nación, los que pasarían a su dominio directo para destinarlos exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados; f) se otorgó capacidad jurídica a los pueblos y rancherías para poseer en comunidad los terrenos que hubiesen conservado o los que fueran a recibir en virtud de las nuevas disposiciones del artículo. Esto ocurriría, mientras se expidieran las leyes para su repartición, la que se realizaría entre los miembros de la comunidad existente. La misma fracción IV estableció, además, "las disposiciones necesarias para evitar que los porcioneros perdieran su lote en el futuro y volviera a reconstruirse la comunidad o el latifundio"; g) se establece que los bancos únicamente podrán tener en propiedad o administración, los bienes raíces necesarios para el cumplimiento de su objeto (fracción VI); h) se consigna, en la fracción VII, la capacidad de los Estados, del Distrito Federal, de los territorios y los municipios de la República, para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para su objeto

su objeto; i) se nulifican todas las enajenaciones de tierras, aguas o montes, que pertenecientes a pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hubieran hecho las autoridades en contravención a la ley de 25 de junio de 1856. Asimismo, se nulifican los apeos o deslindes ilegales que se hubieren realizado. (fracción VIII); j) se consignó el derecho absoluto de la Nación sobre las riquezas del subsuelo. (fracción X); l) se señalaron los bienes que eran inalienables e imprescriptibles y de los cuales la Nación puede otorgar concesiones para su explotación (fracción XI); m) se estableció la prescripción de los derechos de propiedad que la Nación tuviera sobre tierras y aguas, cuando hubieren sido poseídas por particulares en forma continua y pacífica por más de treinta años (fracción XIII) y, n) se estableció el procedimiento judicial para el ejercicio de las acciones consignadas en el artículo.

"Estas nuevas ideas que se apuntaban en el proyecto son importantes: se le asignó a la tierra una función social, ella debería ser un elemento equilibrador de la riqueza pública, el producto de ella debería redundar en una mejor vida para todos los mexicanos; que se acabaran los latifundios, para que cada mexicano poseyera el pedazo de tierra que trabaja, la que regaba con sudor y lágrimas. La idea motriz fue: tierra para quien la labra; y además se asentó que se debían solucionar las injusticias del pasado, restituyendo las tierras usurpadas por las inajenaciones ilegales que se habían efectuado."¹¹¹

¹¹¹ Jorge Carpizo, op. cit., p. 111.

El dictamen de la Comisión fue presentado ante la Asamblea el 29 de enero. En términos generales conservó el espíritu del proyecto presentado por los diputados, que solo fue reforzado y aclarado en algunos de sus puntos. Las principales adiciones que realizó fueron en esencia las siguientes, independientemente de algunas modificaciones en la forma del artículo: a) se concedió acción popular para denunciar los bienes que estuvieran en manos de las iglesias. "La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia", declaró la fracción II; y, b) la Fracción VII, en su párrafo tercero, consideró a la ley del 6 de enero de 1915 como ley constitucional dando preceptos precisos, incluidos en siete incisos dentro del párrafo quinto de la fracción citada, para llevar a cabo el fraccionamiento de los latifundios y crear la pequeña propiedad.

Se puso inmediatamente a debate, dispensándose los trámites reglamentarios y se declaró al Congreso, a propuesta de los diputados Terrones y Jara, en sesión permanente, hasta que fuera aprobado el artículo y así concluir la discusión y votación de todo lo que había quedado pendiente, para que pudiera ser clausurado el Congreso el 31 de enero de acuerdo a la convocatoria.

Respecto al párrafo inicial del artículo, el primero en tomar la palabra fue el diputado por el Estado de Puebla, Luis T. Navarro, para quien el precepto debía ser más radical que el presentado por la Comisión. En su larga disertación propuso que se estableciera en la fracción discutida,

que la Nación era la única dueña de los terrenos de la República, de las tierras, aguas y bosques; que se reservaba, en consecuencia, el derecho de vender las tierras, y que se declaraban desaparecidas las propiedades adquiridas por medio de despojos e infamias. "El día que todos los mexicanos de la República hayan logrado tener una pequeña parcela donde poder hacer sus casas que dejar a sus hijos, entonces cesarán las revoluciones". En la última parte de su discurso propuso que se estableciera que la Nación podría vender pedazos de terreno "pero con la condición de que los terrenos pasasen de padres a hijos", para evitar el acaparamiento por los grandes terratenientes.

Como problema capital de la Revolución calificó el diputado Bohórquez la resolución del problema agrario. "Si no se resuelve este asunto debidamente continuará la guerra". "Es un deber nuestro poner las bases para la pronta resolución de la cuestión agraria". En este problema, afirmó, refiriéndose a la ley de 6 de enero de 1915, no basta la restitución de ejidos, tenemos que crear y fomentar la pequeña propiedad, fomentar la agricultura, fundar colonias agrícolas y fomentar entre los agricultores la formación de asociaciones, que constituyan verdaderas sociedades cooperativas agrícolas. En otra parte de su discurso se muestra conforme con que las Legislaturas de los estados puedan dictar leyes sobre la materia, con el objeto de darle celeridad a los procedimientos agrarios.

El párrafo primero se reserva para su votación, después de considerarse suficientemente discutido. El segundo párrafo del artículo, referido a las expropiaciones, solo fue impugnado por el diputado Epigmenio Martínez quien pidió que se

estableciera en el mismo, que las expropiaciones debían hacerse no en bonos sino en moneda.

Los párrafos segundo, tercero y cuarto se reservan para su votación. Al discutirse el párrafo quinto, referente a las concesiones que podía otorgar el gobierno para explotar el subsuelo, el diputado Federico Ibarra propuso que "en caso de que la Nación conceda la explotación de alguna mina o manantial de petróleo", o cualquier riqueza natural tendría derecho, por ser la propietaria de ellas, a recibir un porcentaje de las utilidades líquidas de la negociación.

Rouaix, al respecto, comentó que no era conveniente marcar la cantidad que debería corresponder a la Nación. Ibarra insistió en el establecimiento a nivel constitucional de esta obligación a cargo de las empresas "aunque no se fije ese tanto por ciento." El diputado Colunga, en nombre de la Comisión contestó, a la proposición de Ibarra. Expresó que esa cuestión era enteramente secundaria y por lo tanto correspondía su resolución al Congreso de la Unión. El diputado Amado Aguirre también se expresó en contra, diciendo que el proyecto del diputado Rouaix debía aceptarse porque estaba perfectamente estudiado. La Asamblea desechó posteriormente, por mayoría de votos, la proposición de Ibarra, después de que éste presentó su moción por escrito.

El párrafo séptimo, sobre la capacidad de adquirir el dominio de tierras y aguas, fue interpelado por el diputado Terrones en su última parte, que establecía que al extranjero se le podían otorgar, en materia de propiedad, el mismo derecho que

a los mexicanos cuando manifestaran ante la Secretaría de Relaciones "por conducto de los agentes o representantes diplomáticos" que renunciaban a su calidad de extranjeros y a la protección de sus gobiernos. Preguntó a la Comisión porque agregó este último requisito.

Múgica, en nombre de la Comisión, explicó a Terrones y a la Asamblea, que la incursión en el dictamen, de esa disposición, se debió a las influencias de algunos diputados que decían que "la forma de renunciación parcial de los derechos de extranjería, en los casos de adquirir propiedades", es un acto condenado en el derecho internacional sugiriéndose la idea "de que para que fuera efectiva esa renunciación parcial se hiciese por conducto de los representantes diplomáticos del individuo, del extranjero que renunciase a sus derechos de extranjería en ese acto en particular".

El diputado Enrique Enriquez trató de demostrar que la disposición en discusión podía ser burlada fácilmente, por lo que pidió que se agregara al artículo una proposición realizada junto con el diputado Guiffard que decía: "los extranjeros no podrán contraer matrimonio con mexicanas dueñas de bienes raíces sin hacer antes la manifestación a la que se refiere este párrafo, es decir, sin que antes se presenten a la Secretaría de Relaciones Exteriores y renuncien a su nacionalidad extranjera". "La renuncia de los extranjeros a su nacionalidad, sugirió, no debe hacerse por conducto de los ministros extranjeros, porque este es un principio nuevo de derecho internacional que no está aceptado por todas las naciones y que tropezaría con graves dificultades si se aceptara".

En respuesta a Enríquez, el diputado O'Farril dijo que la proposición era torpe e inútil pues restringía en todos sentidos, la entrada de los extranjeros al país.

Es notorio que este artículo, dijo Jara, en un brillante discurso, ha sido tratado con un gran nacionalismo. "La Comisión ha estado en su papel, ha procurado defender la tierra nacional, ha procurado asegurar, en fin, al propietario mexicano contra el despojo de que ha sido víctima en tiempos anteriores". En referencia a los preceptos reglamentarios incluidos en el dictamen expresó: "¿Quién ha hecho la pauta de las Constituciones? ¿Quién ha señalado los centímetros que debe tener una Constitución, quien ha dicho cuantos renglones, cuantos capítulos y cuantas letras son las que deben formar una Constitución?...eso ha obedecido a las necesidades de los mismos pueblos; la formación de las Constituciones no ha sido otra cosa, sino el resultado de la experiencia, el resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo...Todas las naciones libres, amantes del progreso, todas aquellas que sientan un verdadero desco, un verdadero placer en el mejoramiento de las clases sociales, todos aquellos que sientan el deseo verdadero de hacer una labor libertaria, de sacar al trabajador del medio en que vive, de ponerlo como hombre ante la sociedad y no como bestia de carga, recibirán con beneplácito y júbilo la Constitución Mexicana, un hurra universal recibirá este sagrado libro de uno a otro confín del mundo".

Alberto Terrones, refiriéndose nuevamente a la intervención de los agentes diplomáticos en la renuncia que los extranjeros debían hacer cuando adquirieran bienes raíces en

nuestro país, dijo, que se encontrarían muchas dificultades para que ellas intervinieran o sancionaran, de cualquier manera, las renunciaciones que hicieren sus propios nacionales. Propuso que estas no se hiciera ante ciudadanos extranjeros sino ante ciudadanos mexicanos; señaló, para subrayar su oposición, que la misma Comisión no estaba convencida de la disposición. Por último pidió a la Comisión retirara las palabras relativas a la intervención de los diplomáticos extranjeros y dejara el artículo como se encontraba en el proyecto.

El diputado Cándido Aguilar también se manifestó a favor de que la Comisión retirara esa parte del proyecto. "Los diplomáticos, comentó para justificar su acerto, de ninguna manera aceptarán este nuevo principio, pues es una innovación en derecho internacional. Nosotros no debemos permitir que los diplomáticos se inmiscuyan en las cuestiones interiores de México; estaría la Constitución en contraposición con la política que ha seguido la cancillería mexicana".

El diputado Colunga pidió permiso a la Asamblea para retirar del inciso en discusión las palabras "por conducto de su representante diplomático". Se otorgó el permiso. Se suspendió la sesión por una hora y posteriormente, a las 10:30 de la noche, se presentó el párrafo redactado en los mismos términos pero excluida la frase referida.

Al respecto, el diputado Reynoso impugnó el requisito referente a la obligación por parte de los extranjeros de renunciar a su calidad, para adquirir un bien raíz o explotar productos del subsuelo, pues éste no tenía ningún valor, es

decir, aquello era irrenunciable, pues los ministros de esos países podían reclamar en caso de que fueran perjudicados sus intereses, aún sin consultar a los extranjeros. En base a ello, propuso que solo "a los que han obtenido la ciudadanía mexicana se les permita tener bienes raíces o los productos del subsuelo".

El diputado Macías afirmó que la prohibición establecida por la Comisión era ineficaz, ya que los extranjeros recurrirán siempre a la protección de sus gobiernos mientras conserven su nacionalidad. Propuso que se adoptara el principio establecido en la ley de Estados Unidos que establecía que los extranjeros no podían adquirir bienes raíces sin naturalizarse, o haber expresado su intención de hacerlo; si después de haber hecho esta adquisición no cumplían con el requisito de naturalizarse, se perdía en beneficio de la Nación el bien adquirido.

Múgica comentó, con respecto al punto en cuestión, que la Comisión no tenía ningún inconveniente en adoptar la proposición más acertada aconsejada por la Asamblea.

Se consultó a la Asamblea si se aceptaba la proposición realizada por el diputado Macías. Una vez aceptada se autorizó a la Comisión para retirar el dictamen y hacer la corrección respectiva.

Con respecto a la nueva redacción del artículo, el diputado Colunga, dijo que la Comisión había encontrado en la propuesta de Macías un inconveniente: el de la naturalización. "de haber sido aceptada se cerraría en lo absoluto la entrada al país de capitales extranjeros." La nueva redacción por tanto era

prácticamente igual a la primera "porque a los extranjeros que celebren un convenio ante la Secretaría de Relaciones los considerarán como nacionales respecto de estos bienes, y como tal convenio es perfectamente válido no podrán invocar la protección de su gobierno."

Lizardi se inconforma con las explicaciones de Colunga. Macías se muestra conforme pues la nueva redacción está basada en el mismo principio que el que informaba su propuesta.

Se considera suficientemente discutido y se reserva para su votación. Con respecto a la fracción II del dictamen, relativa a la incapacidad de la iglesia para poseer bienes raíces, el diputado Medina interpeló a la Comisión para que aclarara el punto referente a "que los templos quedarán sujetos a las leyes comunes", pues éste, dijo, iba a servir para burlar todo el artículo. Propone que todos los templos, sea que se construyan por suscripción pública o a iniciativa privada, quedaran sometidos al poder civil.

Múgica explicó que la inclusión en el artículo de esa limitación, se debió a dos cuestiones: la existencia de múltiples lugares de oración en las casas particulares y por la existencia de colonos rusos que trataban de radicarse en el país. La proposición del diputado Medina fue aceptada.

El diputado Lizardi propuso que en el artículo se limitara la capacidad de las iglesias para adquirir propiedad mueble con el objeto de evitar que el clero transformara sus bienes en acciones de sociedades anónimas, y pudiera explotar y acaparar la industria del país. "Ya que se restringe la capacidad

de las corporaciones religiosas para adquirir bienes raíces, que se prohíba que adquieran bienes muebles, al menos con ciertas limitaciones".

El diputado Manjarrez se mostró de acuerdo con la proposición anterior. Medina considera que era imposible de llevarse a la práctica pues no podría averiguarse de ninguna manera cual era la propiedad mueble del clero. Por lo que pide a Lizardí, proponga algún medio práctico para limitar la riqueza del clero. Nuevamente interviene Lizardí; refuerza sus argumentos diciendo que la iglesia "podría adquirir bienes muebles que estuviesen sujetos a registro, a una inspección pública, y podría burlar esa vigilancia poniendo en manos de particulares su riqueza mueble", más como se puede "conceder acción popular para denunciar esos bienes muebles, seguramente se podrá llegar a limitar esa propiedad".

Vuelve Medina a proponer que al artículo se redactara expresando que las iglesias no podrían tener capacidad para adquirir bienes raíces o muebles, basándose en la concesión inscrita en la fracción II, de la denuncia popular para acusar las infracciones.

El diputado Alvarez expresó que la Comisión había cometido un grave error al asentar en el artículo que "la iglesia, cualquiera que sea su credo no podrá obtener tierras o cualesquiera bienes" puesto que en el artículo 129 se le ha negado personalidad jurídica. Propuso que se cambiara la redacción del precepto.

La Comisión pidió permiso para retirar el dictamen con el objeto de hacerles las enmiendas indicadas en el debate; se aceptaron las ideas de los diputados Medina y Alvarez. La proposición de Lizardi no se aceptó pues se consideró exagerada e imposible de llevarse a la práctica

Se puso a debate entonces la Fracción III del dictamen referida a las instituciones de beneficencia pública y privada. Medina expresó que la prohibición establecida a las instituciones de beneficencia y civiles de adquirir bienes, podía burlarse muy sencillamente, "con prorrogar al vencimiento del primer plazo por otros diez años". Por lo mismo propone que se suprima la limitación de diez años o que se proponga otro sistema para evitar que se pueda burlar la ley. Macías habló en favor del dictamen replicando a Medina. Se considera suficientemente discutido la fracción y se reserva para su votación.

La fracción IV se presentó inmediatamente, siendo cuestionada por el diputado Cañete quien propuso que la frase "sociedades mercantiles de títulos al portador" fuera modificada por la frase "sociedades comerciales por acciones".

El diputado Pastrana Jaimes, una vez presentada nuevamente la fracción IV con las modificación propuesta por el diputado Cañete, afirmó que aquella era contraria a todo principio de economía porque impedía a toda clase de sociedades adquirir bienes raíces.

El diputado Colunga, explicando el nuevo texto dijo, que estaba en el ánimo de la Asamblea que se prohibiera adquirir bienes raíces a toda clase de sociedades por acciones.

Se consideró suficientemente discutido y se pasó a la siguiente fracción.

Mientras la Comisión modificaba la fracción IV se había presentado a debate la fracción siguiente referida a la capacidad de los bancos de tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas.

Tomó la palabra Rafael Nieto diciendo que en vista del dictamen "la Comisión tuvo en su mente el banco único de emisión, pero no se acordó de que hay otros bancos" "hay casos en que los bancos, aún los no hipotecarios, pueden tener necesidad de adquirir propiedades, transitoriamente". Propuso que se reformara el artículo de la siguiente forma: "Los bancos hipotecarios debidamente autorizados por las leyes de instituciones de crédito, podrán, además de imponer capitales sobre bienes raíces, poseer y administrar dichos bienes en el sentido que determinen las leyes. En cuanto a los bancos no hipotecarios, solo podrán poseer los edificios necesarios para su objeto directo...".

La Comisión vuelve a presentar el dictamen de la fracción quinta, agregando lo siguiente: "...y transitoriamente, por el breve plazo que fijan las mismas leyes, los que se les adjudiquen judicialmente en pago de sus créditos."

Colunga explicando la fracción dice: "parece que está bastante claro el asunto; en primer lugar se autoriza a los bancos para tener capitales impuestos; y, en segundo lugar, se les prohíbe tener bienes raíces, fuera de los que sean estrictamente indispensables para su objeto".

Posteriormente los diputados Nieto, Truchuelo Y Rouaix propusieron a la Comisión la adición siguiente en el artículo: "Los bancos...no podrán tener más bienes raíces que los necesarios para su objeto directo y transitoriamente, por el breve plazo que fijen las mismas leyes, los que se les adjudiquen judicialmente en pago de sus créditos".

Se presenta enseguida el dictamen de la fracción sexta que ordena que las corporaciones, ranchos y pueblos que guardaran el estado comunal, tendrían derecho a disfrutar en común de tierras, aguas y bosques, por pertenecerles o porque se les hubiese restituido conforme a la ley de 6 de enero de 1915.

Macías propuso que se le agregara al precepto la locución: "o que se les restituya en los sucesivo" pues, explicó, "hay muchos pueblos, muchas rancherías, a las que todavía no se les hace la restitución y se les están lesionando sus intereses". Esta proposición prosperó.

Cañete propuso que sería conveniente que al establecer el derecho de esas comunidades para poseer los bienes citados en el artículo se dijera que tendrían capacidad para defenderlos judicial o extrajudicialmente. Esta proposición no fue aprobada por la Asamblea.

Al presentarse la fracción séptima, el primer párrafo y el segundo pasaron sin debate. No así el párrafo tercero referido a la restitución de tierras, bosques y aguas a las rancherías, pueblos, tribus, etc., que habían sido despojados.

El debate lo inició Luis T. Navarro, quien pidió a la Comisión expusiera las razones que tuvo para poner un término de diez años y para fijar la extensión máxima de cincuenta hectáreas.

Por su parte, Cepeda Medrano pidió a la Comisión que dejara claro "si en las comunidades, rancherías y pueblos despojados conforme a la ley dictada en el tiempo de la dictadura, deben de ser devueltas esas propiedades, y en caso de que sean devueltas a sus dueños, si deben entregar los valores que por ellas se recibieron."

Múgica contestó diciendo que la ley de 6 de enero "establece que cuando un pueblo se le ha dotado de propiedades que en un principio perdió por cualquiera circunstancia, los que se llamen dueños actuales y se crean con derechos a dichas propiedades deben ocurrir a los tribunales de justicia, cuyos tribunales, si fallan en favor de estos individuos, lo único que podrán exigirles será una indemnización."

Cepeda Medrano volvió a replicar y calificó al artículo como confuso. Objeta lo referente a la indemnización. Estas, dice, "las van a hacer los propietarios legítimos a los que les han arrebatado estas propiedades". "Si se devuelven las propiedades, los legítimos propietarios, después de haber estado despojados de sus terrenos, no podrán pagar los miles de pesos que se simularon haberse recibido en aquellos contratos, para poderse proteger en un futuro que ha venido a realizarse en esta nueva época. ¿Quiénes son los que deben indemnizar?. ¿Los infelices que vuelven después de cincuenta años a tomar posesión sus tierras, o el gobierno?."

Medina opinó que el precepto en discusión era de efectos retroactivos, pues quería dejar sin efectos las resoluciones buenas y malas sobre tierras a partir de 1856.

Después de oír a Colunga refutar las aseveraciones de Medina, Múgica propuso a la Asamblea votar el artículo como lo había presentado la Comisión. Dijo que de no aprobarse este párrafo se destruiría uno de los principales postulados de la Revolución. "Deshagamos las injusticias y devolvamos a cada quien lo suyo". La Asamblea consideró suficientemente discutido el artículo.

Los párrafos restantes fueron aceptados de plano sin objeciones. El artículo fue votado, el 30 de enero a las tres y media de la mañana, siendo aprobado por unanimidad de los diputados presentes que contaban ciento cincuenta.¹⁴²

Los campesinos de México habían librado durante muchos años una lucha desigual contra los grandes propietarios; en la brega aquellos habían sido despojados de sus tierras y sometidos a condiciones infamantes. Este artículo es la más grande conquista de los hombres de México. Si la orientación de sus revoluciones llevaba consigo un sentido eminentemente agrario y las luchas del pueblo se habían traducido en luchas por la tierra, la plasmación en la Carta Magna de importantes derechos a los habitantes del campo demuestra la culminación de un anhelo y el inicio de una nueva lucha.

¹⁴² Para comparar el proyecto presentado por los diputados y el dictamen de la Comisión ver Apéndice número 2.

CUARTA PARTE

TRASCENDENCIA DE LA CONSTITUCION DE 1917

1. CONSTITUCIONALISMO SOCIAL.

La Carta mexicana de 1917 marca un nuevo desarrollo del constitucionalismo. Con sus principios en beneficio de las clases desprotegidas le imprime una orientación social que nunca había tenido y lo convierte en un instrumento de transformación de la realidad. Las grandes manifestaciones ideológicas del siglo XIX, el movimiento de 1910, la situación del país y las ansias de sus hombres por construir un Estado donde reinara la justicia social, encontraron en este documento, la fiel formulación de sus contenidos. La Carta representó el triunfo en la lucha por nuevas normas que formularan una justicia mínima para las relaciones sociales. Reprodujo la exigencia del pueblo de "participar de los beneficios de la vida comunitaria", con el fin de gozar de una existencia humana, justa y digna, con la consecuente creación de un mundo político y jurídico nuevo que llevara a la construcción de una democracia fincada en lo social.

Encarnó, en fin, un nuevo derecho, que no solamente expresó las conquistas alcanzadas o anheladas, sino que encerró, "en el recinto jurídico, las nuevas exigencias de la vida."

El Estado liberal de los siglos XVIII y XIX, "marcó una etapa importante en la lucha del individuo contra el poder público tratando de garantizar un mínimo de libertades. Fijó una serie de libertades-resistencia que establecieron alrededor del individuo una zona de protección contra los abusos de autoridad. Pero los movimientos sociales del siglo pasado y el crecimiento acelerado que se produce en los primeros años del actual, obligan a replantear la propia razón de ser del Estado, orientándose al reconocimiento de su cada vez mayor intervención en la vida social".¹⁴³ En medio de grandes cambios, los derechos económico sociales son aceptados por diferentes ordenamientos constitucionales que convierten al Estado en árbitro de las relaciones entre débiles y poderosos, otorgándole la facultad de intervenir en la vida comunitaria, imprimiendo fuertes limitaciones a los clásicos derechos individuales en aras del bienestar colectivo, en una gran tentativa, según Guetzévitch, de racionalización de la vida pública.

El constitucionalismo moderno hace irrupción en el mundo a fines del siglo XVIII y la estructura que adopta y la actividad que lo caracteriza, exigirá la forma legislada y rígida para su organización, haciendo realidad la idea, que la

¹⁴³ Ernesto de la Torre Villar y Jorge Mario García Laguardia, op. cit., p. 225.

Constitución de un pueblo debía estar contenida en una "ley escrita, codificada, fundamental y sistematizada",¹⁴⁴ "porque sólo la escritura puede dar a las formas jurídicas la fijeza y aun la rigidez muchas veces indispensable para la defensa de la libertad". Con anterioridad al vasto y profundo movimiento gestado en el siglo XVIII, el derecho constitucional presentaba características muy diversas a las que asumiría posteriormente. En los distintos países de Europa, surgía esencialmente de fuentes consuetudinarias complementadas con algunos documentos escritos que eran, normalmente, concesiones solemnes que un monarca hacía al pueblo o tratados o capitulaciones realizados entre principados.¹⁴⁵

Si bien estos documentos comenzaban a destacar rudimentariamente la idea de la existencia de ciertos derechos o libertades individuales, debe llegarse a las Cartas Fundamentales que rigieron en las colonias inglesas de América del Norte, al emanciparse de la tutela británica, para que pueda hablarse de verdaderas Constituciones que alcanzaron un valor positivo, con vigencia y eficacia.¹⁴⁶ De éstas colonias, y como

¹⁴⁴ Esta concepción, enseña el maestro Linares Quintana, descansaba en tres creencias básicas: a) superioridad indiscutible de la ley escrita sobre la costumbre; b) una Constitución importaba una renovación del contrato social y por tanto sus cláusulas debían ser redactadas de la manera más solemne y completa; y c) las Constituciones escritas, constituían un insuperable medio de educación política.

¹⁴⁵ Cf. Segundo V. Linares Quintana, El Derecho Constitucional en la Posguerra, El Constitucionalismo Social en "La Ley", Revista Jurídica Argentina, Tomo 41, Enero-Febrero-Marzo, Buenos Aires, 1946.

¹⁴⁶ Algunos autores consideran que las Cartas de Connecticut de 14 de enero de 1639 y la de Rhode Island de 1663 son las Constituciones escritas más antiguas que se conocen. En ellas se muestran las dos ideas históricas sobre las que descansan las

resultado de sus prácticas religiosas, surge la concepción de que el hombre posee derechos naturales, inherentes a su propia condición, superiores y anteriores al Estado, reconocidos y asegurados pero no otorgados ni concedidos por la Constitución.¹⁴⁷ El Estado de Virginia fue la primera, de las colonias referidas, que se dio una Constitución en el sentido moderno del término, sancionando, el 12 de julio de 1776, (pocos días antes de la declaración de independencia de los Estados Unidos de Norteamérica) "la primera declaración de derechos de carácter humanista y general que conoció la historia del hombre", y tanto su espíritu como su letra, sirvieron de modelo para todas las declaraciones de derechos que sancionaron los demás Estados, convirtiéndose en piedra angular del constitucionalismo moderno.¹⁴⁸

"Las Constituciones norteamericanas, dice Linares Quintana, inician la senda del verdadero constitucionalismo, en cuanto realizan práctica y exitosamente la concepción de un sistema de gobierno instituido en forma reflexiva y deliberada,

constituciones escritas: el contrato fundamental de los miembros y el de una concesión derivada de un poder superior.

¹⁴⁷ La médula del conjunto de emigrados ingleses que arribaron a las playas de América del Norte, huyendo de la opresión política y religiosa que los reyes Estuardos habían impuesto en Inglaterra, la constituían los puritanos que aplicaban los principios democráticos a la vida de la iglesia. Los actos constitutivos de las colonias inglesas en América importaron, por consiguiente, una realización práctica del contrato social esencia de sus prácticas religiosas.

¹⁴⁸ Es de observar que el texto original de la Constitución de los Estados Unidos no contenía una declaración de derechos, la tradición de las colonias la daba por implícita. Poco después, las diez primeras enmiendas suplieron el vacío normativo.

cuya columna vertebral lo constituye una Constitución, sancionada por los representantes del pueblo, reunidos exclusivamente en corporación a ese único fin, que ocupa el primer plano de la jerarquía institucional, declarando los derechos del hombre anteriores y superiores al Estado y limitando la autoridad gubernativa".¹⁴⁹ El hecho tan importante, de quedar contenidos estos derechos en una declaración dentro de la Constitución, les confiere la máxima jerarquía en el orden normativo, porque la Constitución es suprema y encabeza el sistema jurídico, dejando en relación obligatoria de subordinación al resto de la normativa infraconstitucional. La Declaración de Derechos en las Constituciones "los convierte en derechos del hombre como sujeto políticamente situado en un sistema de relaciones jurídicas de carácter público, tan público que es el derecho constitucional el que las regula".¹⁵⁰

La Revolución Francesa contribuyó enormemente en la formulación y reconocimiento de los derechos del hombre con su imperecedera Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por el Congreso Constituyente de Francia el 26 de agosto de 1789.¹⁵¹ A diferencia de las Constituciones

¹⁴⁹ Sabino V. Linares Quintana, Teoría e Historia Constitucional, Tomo Segundo, Ed. Alfa, Buenos Aires, 1958. p. 188.

¹⁵⁰ Germán J. Bidart Campos, Teoría General de los Derechos Humanos, 1a. Ed., U.N.A.M. México, 1989. pags. 324-325.

¹⁵¹ El maestro Sanches Viamonte observa que "los Estados Unidos consagraron el constitucionalismo y los derechos del hombre y del ciudadano en su derecho positivo, pero se abstuvieron de darle un fundamento filosófico o simplemente racional. Los tenían como verdades indiscutibles, sin que ninguna duda acerca de ellas obligase al racionamiento y a la discusión. Francia tuvo a su cargo esa tarea...No fue norteamericana sino francesa, la ideología democrática de nuestros pueblos

Americanas que solo pretendieron formular ciertas bases de organización política, determinando las fronteras de separación entre el individuo y el Estado, la Declaración de Derechos de la Revolución Francesa se eleva como un apasionado evangelio político social, expresando los puntos fundamentales de la filosofía racionalista gestada en medio de la profunda fermentación social, política y económica que conmovió la segunda mitad del siglo XVIII.

Lo fundamental de las Constituciones escritas, desde este momento, será establecer, consagrar y hacer efectivo un régimen de garantías a la vida individual en sus relaciones con los poderes públicos y ordenar las funciones del Estado, determinando sus órganos, definiendo y regulando con sus normas su respectiva esfera de acción y sus relaciones.¹⁵² ¹⁵³

Como muchas ideas, la de la Constitución Política, se propagó, difundió y expandió por toda Europa a partir de la Revolución Francesa. Como esta fue realizada bajo los auspicios del liberalismo, los ordenamientos jurídicos positivos que a partir de entonces se elaboraron en todos los países recogieron sus principios. Se confirmó el fenómeno denominado "contagiosidad del derecho": la propagación del constitucionalismo de una Nación a otra Nación. La

latinoamericanos". Citado por Linares Quinatana, ob.cit. p.188.

¹⁵² Alberto Trueba Urbina, La Primera Constitución Político-Social del Mundo, Ed. Porrúa, 1a.Ed., México, 1971. p.10.

¹⁵³ Germán J. Bidart Campos, op. cit. p. 324. "Esta Declaración de Derechos que tradujo los derechos civiles o libertades civiles, se dan a llamar ahora, derechos de la primera generación, porque fueron los que primero nacieron escriturariamente en la inscripción constitucional".

constitucionalización de los Estados aceleró su ritmo y abarcó un mayor número de países, hasta llegar a ser el régimen común del ordenamiento político de todas las naciones civilizadas. "La Constitución escrita, solemnemente formulada, con carácter de Ley Fundamental y suprema, vino a ser una necesidad en el Estado liberal moderno". No puede extrañar, por consiguiente, que Posada defina de un modo general a los Estados modernos, como Estados constitucionales, en el sentido de que su idea, su funcionamiento su estructura y régimen de vida se concretan, de ordinario, en una Constitución o documentos o normas a las que se les da un carácter constitucional; difiriendo sin duda, la manera como en cada pueblo y Estado se entiende, se define y concreta la Constitución Política, lo que se explica teniendo en cuenta el carácter circunstancial e histórico de las formas políticas; esto no obsta para que, por encima de las variedades y diversidades formales, se destaque el hecho de la existencia de las Constituciones como expresión que caracteriza en general la estructura y funcionamiento de los Estados contemporáneos.¹³⁴

En esta época el constitucionalismo significó, en gran medida, como ya dijimos, el triunfo de los principios del liberalismo político y económico. Adquirió forma y materia de la doctrina filosófica que nutría en esos momentos al propio Estado. El primero abogaba, proclamaba y procuraba la libertad humana; postulaba que el hombre debía ser considerado como el origen, el centro y la finalidad de todas las instituciones; para esto, procuró aclarar y ampliar los derechos del hombre, estructurar

¹³⁴ Linares Quintana, op. cit., pags. 200-201.

una forma democrática de gobierno, sanear el sistema representativo, organizar el poder de conformidad con el principio de la división de poderes y afirmar que la soberanía reside esencialmente en el pueblo. Por su parte, el liberalismo económico se entregó a la tarea de propiciar, estimular y desarrollar el libre desenvolvimiento de las fuerzas económicas postulando que el Estado no debía intervenir en la vida económica, que la dirección de la empresa es patrimonio exclusivo del empresario, que las relaciones de trabajo debían regularse de conformidad con la voluntad que las partes hubieran manifestado en el contrato de prestación de servicios y que las condiciones de trabajo debían fijarse de conformidad con el libre juego de la oferta y la demanda.¹⁵⁵ Esta tónica con la que se desenvuelve el derecho constitucional, se explica, si se tiene en cuenta, conforme lo sostiene Friedrich, que la difusión del constitucionalismo siguió de modo bastante paralelo la curva de la industrialización, ya que fue la clase media, es decir, comerciantes y hombres de profesiones liberales, quienes, además de realizar la Revolución Industrial, formularon la demanda del Gobierno constitucional.¹⁵⁶

"A su triunfo, el liberalismo se vio precisado a repeler los ataques que desde todos los ángulos", le dirigían grandes pensadores del siglo, que se consagraban a comprobar, que este movimiento, había otorgado a la clase media su porción de

¹⁵⁵ Javier Patiño Camarena, *Constitucionalismo y Derecho Social*, Anuario Jurídico, Volumen V, México, 1984.

¹⁵⁶ Segundo V. Linares Quintana, op. cit., p.201.

privilegio, mientras que dejó al proletariado, a la mayoría de la población, encadenada a nuevos amos. El siglo XIX, con sus profundas contradicciones, refleja en gran medida el auge de la concepción socialista proclamando como esencial la intervención del Estado y que, en la relación del capital con el trabajo no ve sino una lucha de clases que debe terminar con la dictadura del proletariado. La suma de las ideas de aquella centuria provocó el nacimiento de un hombre nuevo, la del hombre como miembro del grupo social, la del hombre colectivo, la del hombre sujeto a vínculos sociales, la del hombre con sentimientos de pertenencia a una comunidad, cuya actividad, cuyo trabajo y esfuerzo repercutía en el estado o situación que guardarán los demás grupos integrantes de la sociedad.¹⁵⁷

A principios del siglo XX, el régimen constitucional moderno aparecía establecido no sólo en Europa y América, "sino en vastas regiones de Asia, Africa y Oceanía". Las Constituciones del mundo, siguiendo la tendencia reinante, contenían la estructura interna del Estado, su organización, funcionamiento y relaciones de los poderes y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. En este ambiente, la Primera Posguerra ve nacer, con la Constitución Mexicana de 1917, un nuevo constitucionalismo que marca el inicio de un vasto movimiento que al lado y frente a los derechos individuales, declara y jerarquiza los derechos sociales, normativizando la

¹⁵⁷ Javier Patiño Camarena, op. cit., p.152.

idea de que aquellos debían estar limitados en función del interés de la colectividad. La normatividad constitucional se alimenta entonces, con los "derechos de la segunda generación" denominados sociales y económicos.¹⁵⁸ Lo anterior no significa que antes no existieran los derechos sociales, sino que las Constituciones encaraban más bien al individuo en abstracto, que al individuo como parte integrante de la sociedad. Un importante autor ha denominado, control social de la libertad individual, a ese encuadramiento de la extensión de los derechos individuales dentro del marco del interés social.

Es de entender el afán por la protección de las clases débiles pues la Constitución Mexicana y las Constituciones redactadas en los años de la Primera Posguerra, fueron realizadas en una época en que nadie podía desconocer la cuestión social. En el siglo XX "el sentido social del derecho no es una doctrina, no es una escuela jurídica, es la vida misma", y en base a ésta idea la concepción del Estado cambia, en el sentido de que éste no podía limitarse a reconocer la independencia jurídica del individuo, sino que debía crear un mínimo de condiciones necesarias para asegurar su independencia social.¹⁵⁹ Se estimaba, como lo sostiene el maestro Félix Trigo, que el problema social es, además de económico y moral, eminentemente político, y que la Constitución del Estado ejerce esencial influencia, tanto en la forma como en la solución de esta cuestión.

¹⁵⁸ Germán J. Bidart Campos, ob. cit. p.340.

¹⁵⁹ B. Mirkine Guetzévitch, *Modernas Tendencias del Derecho Constitucional*, Ed. Reus, la Ed., Madrid, 1934. p. 37-38.

Esta nueva etapa del derecho constitucional, surge de la antigua, no altera ni desfigura el constitucionalismo moderno. Suma, no sustrae, añade, pero no destruye la libertad; completa, pero no disminuye los derechos civiles. "Si no hay constitucionalismo clásico, si no se da hospitalidad a la libertad y a los derechos civiles, por más léxico que incluya una Constitución en sus declaraciones de derechos económicos y sociales no hay constitucionalismo social".¹⁶⁰ Esta corriente conforma un etapa evolutiva del derecho constitucional, pues como dice Reinaldo Vanossi, no puede ser considerada como un abandono ni como una operación de resta. "Por el contrario, es un enriquecimiento, es un vigorizamiento, en un potenciamiento. Si tomamos en cuenta que el fin de este nuevo constitucionalismo es la consecución de la democracia social, notaremos que no abdica de los enunciados principistas del constitucionalismo clásico: la demarcación entre la sociedad y el Estado, la legalidad, la representación política, la separación de los poderes y la afirmación de la libertad se conservan como una norma en el ordenamiento constitucional". Es simplemente el reconocimiento de la realidad, las masas viven en la miseria, en condiciones infrahumanas, y la primera obligación del Estado y del derecho debe ser elevar a esas masas a la categoría de hombres. Por lo mismo, la plasmación de los derechos sociales en la normativa constitucional, trató de representar un avance en el camino de la igualdad de hecho, pues de nada sirve sustentar la existencia

¹⁶⁰ Germán J. Bidart Campos, op. cit., págs. 340-341.

de libertades individuales si las condiciones reales de la vida hacen imposible el goce de esa libertad.¹⁶¹

Esta corriente, cuyo resultado fue la constitucionalización de los derechos sociales, encontró en la Carta Mexicana de 1917 su referencia inicial, adquiriendo resonancia y trascendencia universal. Nuestra Carta, es la primera¹⁶² que, al replantear la doctrina de los derechos del hombre, se orienta hacia la búsqueda de un justo equilibrio entre estos y los derechos sociales, "sobre la base esencial del respeto y amparo de la libertad humana y de la garantía del Estado a todo individuo de un mínimo existencial que le permita una vida digna y libre y le haga posible el cumplimiento de sus fines individuales y sociales". Ambos derechos, individuales y sociales, integran una sola unidad, armoniosa y complementaria, dentro de la nueva concepción de los derechos naturales del hombre. Podemos afirmar, por tanto, que con nuestra Constitución nació un nuevo concepto de derecho constitucional que informó la estructura y régimen de múltiples Estados, transformándolo en un instrumento protector de la libertad y dignidad de la persona

¹⁶¹ Cf. Miguel de la Madrid Hurtado, Enrique Alvarez del Castillo y Raúl Cordero Knocker, *La Legislación Obrera, en México 50 años de Revolución*. F.C.E., México, 1961.

¹⁶² "Los derechos fundamentales de carácter socioeconómicos - afirma Lowenstein- no son completamente nuevos. Algunos de ellos, como el Derecho del trabajo, fue tomado de las Constituciones francesas de 1793 y de 1848. Pero fue solamente hasta nuestro siglo: después de la primera y sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial que estos derechos se convirtieron en un patrimonio normal del constitucionalismo. Fueron proclamados por primera vez en la Constitución Mexicana de 1917 que de un solo golpe los concretizó todos". Citado por Jorge Sayeg Helú, *ob.cit.*, p. 400-401.

humana. A partir de ese "primer brote universal en favor de la justicia social", muchos otros países se adhirieron a esta nueva tendencia; abandonaron los viejos moldes y se dieron la estructura del Estado mexicano.¹⁶³

Desde 1917, dice el maestro Trueba Urbina, una Constitución, además de señalar las normas que organicen a un Estado y que aseguren los derechos individuales, debe ser un estatuto protector y redentor de los económicamente débiles en función de realizar el interés colectivo. Así, el derecho constitucional se convierte en un instrumento jurídico para transformar la vida humana, en función de suprimir el régimen de explotación del hombre por el hombre, protegiendo y reivindicando a los económicamente débiles, obreros y campesinos, a fin de socializar el trabajo, el capital y la propia vida, para que en la realidad sea auténticamente humana.

"Así como la Constitución norteamericana de 1776, los Bill of Rights, y la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, inician la etapa de las Constituciones políticas y consiguientemente el reconocimiento de los derechos individuales, la Constitución Mexicana de 1917 marca indeleblemente la era de las Constituciones político-sociales iluminando el universo con sus textos rutilantes de contenido social".¹⁶⁴

El constitucionalismo social recoge la preocupación por la búsqueda de un mejoramiento en las condiciones de vida de

¹⁶³ Jorge Sayeg Helú, op. cit., p.389.

¹⁶⁴ Alberto Trueba Urbina, ob. cit. p. 33.

la sociedad figurando el Estado como un agente activo de cambio. Supera los conceptos que nos legara el individualismo del siglo pasado, circunscrito a proclamar "los Derechos del Hombre", al sostener la vigencia de nuevos principios sobre los cuales se ha intentado construir un régimen sustentado en el bienestar de los grupos mayoritarios. Para ello, contempla a todos los organismos sociales dentro de los que la persona naturalmente actúa; ya no mira al hombre en abstracto, aislado y segregado. Por el contrario, a la atomización social opone los derechos esenciales de los grupos que integran al Estado, consagrando la trascendencia de los derechos sociales como una proyección de la persona en todos los órdenes de la actividad del hombre, sin dejar de reconocer los derechos individuales a cada ser humano.¹⁶⁵ Pero la más importante es que reconoce la realidad en que vive el hombre y trata de buscar fórmulas para brindarle bienestar. Dentro de sus normas, merece especial atención el tratatamiento distinto, que esta nueva tendencia, "da a la propiedad, que de un privilegio se transforma en un derecho sujeto a fuertes limitaciones en favor del interés social; acogiendo en algunos sentidos, disposiciones sobre reforma agraria, latifundios y en general problemas sobre la tierra. La inclusión a nivel constitucional de materias que no se contemplaban y que representan típicas reivindicaciones de clase

¹⁶⁵ Ciro Félix Trigo, *Constitucionalismo Social*, Madrid, 1956. p.4.

media: educación, familia, seguridad social, salud y asistencia.¹⁶⁶

Una cosa es clara, "así como el constitucionalismo clásico inscribió sus derechos en la normativa constitucional, el constitucionalismo social inscribió en ella a los suyos. Y ambos pusieron énfasis en la escritura, por el apego a la letra de los textos. Hay una diferencia: al primer constitucionalismo le fue más fácil que al segundo trasladar desde la letra a la realidad sus libertades y derechos, porque fundamentalmente unas y otros se satisfacían con la omisión de daño o violación; pero al constitucionalismo social se le suma una ardua exigencia: la de que sus derechos socioeconómicos escritos en sus normas sean realmente accesibles y disfrutables en un Estado de bienestar, para lo cual la escritura es harto insuficiente, porque hacen falta políticas efectivas que permitan cumplir las obligaciones de dar y de hacer en favor de aquellos mismos derechos. Con lo que, una vez más, la letra escrita no basta, porque lo fundamental es la vigencia sociológica".¹⁶⁷

En términos opuestos a los que pensaban los juristas del pasado, hoy pesa más en la balanza de la justicia el interés de todos, el interés del grupo humano débil, que el derecho de un solo hombre; los intereses generales prevalecen sobre el derecho individual. Es la etapa victoriosa del derecho.

¹⁶⁶ Ernesto de la Torre Villar y Jorge Mario García Laguardia, op. cit., p.229.

¹⁶⁷ Germán J. Bidart Campos, ob. cit. p. 340.

social sobre el individual y, por consiguiente, la era apoteótica de la justicia social con sus reivindicaciones humanas.¹⁴⁴ Esta época aún no puede terminar.

2. DESARROLLO DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

"La incorporación al texto constitucional de los derechos sociales fue, sin duda, la aportación más original y de mayor trascendencia que realizó la Asamblea Constituyente de Querétaro. Con ello la Revolución Mexicana replanteó en la teoría constitucional la doctrina de los derechos del hombre y afirmó una nueva tesis sobre los fines del Estado".

Después de la Constitución Mexicana de 1917, surgieron multitud de ordenamientos constitucionales que tendieron a la franca determinación de preceptos de carácter social, condensando en sus normas, el ambiente de ideas propias de la época, sobre todo en disposiciones referentes con la instrucción elemental, que dejó de ser un interés puramente privado para convertirse en un interés colectivo; con la propiedad, que más que un derecho en ventaja del particular se le estimó como una institución que cumple una altísima función social; con el trabajo y las relaciones con el capital, que deben

¹⁴⁴ Alberto Trueba Urbina, ob. cit.

determinar especiales deberes de protección del Estado en cumplimiento de su misión tutelar, de las clases humildes y de prevención de las causas que pudieran poner en peligro el vigor de los hombres. "La inserción de estas normas en los textos constitucionales constituye una de las características del Derecho Público moderno y una de las manifestaciones del despertar del espíritu social en la conciencia de los pueblos". Penetró la corriente social, determinada por la Carta Mexicana de 1917, en las Constituciones, dándoles un contenido y una fisonomía nada parecidos a la fisonomía y contenido de las antiguas. De políticas tienden a convertirse en político-sociales.¹⁴⁹

Siguiendo la tendencia impuesta por la Constitución Mexicana de 1917, la Constitución alemana de Weimar de 11 de agosto de 1919, contiene un marcado tinte social. Fue la obra jurídica europea, al decir del maestro Mario de la Cueva, más importante de la Primera Posguerra Mundial. En ella se plasmaron los anhelos de una democracia social. "Es la expresión más acabada de los nuevos conceptos que habrían de transformar no solo el derecho constitucional, sino también la doctrina de los derechos individuales". Contiene esta Carta, "toda una segunda parte titulada derechos y deberes fundamentales de los Alemanes", y se encuentra dividida, consecuentemente, en cinco secciones: persona individual, vida social, religión y sociedades religiosas, educación y escuelas y vida económica, y constituye,

¹⁴⁹ Carlos García Oviedo, *El Constitucionalismo de la Posguerra*, España, 1931. p. 171-172.

sin duda, una de los más admirables tributos rendidos a la valía y a la dignidad humanas.¹⁷⁰

Entre sus artículos, consigna un principio fundamental: "todo alemán tiene, sin perjuicio de su libertad personal, el deber moral de emplear todas sus facultades intelectuales y físicas conforme al interés de la colectividad". Con respecto a la educación establece: "La educación de los hijos, con miras a su desarrollo físico, intelectual y social, es el primer deber y el derecho natural de los padres; la colectividad vigilará la forma en que la cumplan"(art. 120). La enseñanza pública se organizará según un Plan de conjunto. La enseñanza secundaria y la superior tendrán como base la escuela primaria común a todos; los niños se admitirán en las diferentes escuelas, según su disposición y aptitudes y no por la situación económica o social o la confesión religiosa de sus padres (artículo 146). A fin de hacer posible la continuación de los estudios de los niños "poco adinerados" se establece que "el Reich, los Estados y los Municipios debían consignar fondos para auxiliar especialmente a los padres de los niños declarados aptos para seguir la enseñanza secundaria y superior, prosiguiendo en el socorro hasta que finalicen sus estudios"(art. 147). Los objetivos de los establecimientos educativos serían: el desarrollo del espíritu de conciencia nacional, de reconciliación de los pueblos, la educación moral, los sentimientos cívicos y el valor personal y profesional (art. 148). Se establece, asimismo, que la asistencia general a las escuelas, la enseñanza

¹⁷⁰ Jorge Sayeg Helú, ob. cit. p.400.

y el material escolar en las primarias y en las escuelas de perfeccionamiento serían gratuitos.

En materia laboral establece que el trabajo estaría bajo la protección del Reich. Este establecería un derecho obrero uniforme. "La posibilidad de ganar su vida por un trabajo productivo debe ser procurada a todo alemán. Cuando no pueda ser facilitada una ocupación conveniente se asegurarán los medios de existencia necesarios". El artículo 159 garantiza, para todas las profesiones, la libertad de asociación para la defensa y mejoramiento de las condiciones de trabajo y de la vida económica. "Todas los convenios y disposiciones tendientes a limitar o a impedir esa libertad son ilícitos". El artículo 161 establece las bases de un Seguro Social destinado a "la conservación de la salud y de la capacidad del trabajo, la protección de la maternidad y la previsión contra las consecuencias económicas de la vejez, de la invalidez y de los accidentes". "Los obreros y los empleados, consigna el artículo 165, colaborarán con los patronos, con un fundamento de igualdad, a la fijación de los salarios y condiciones de trabajo, así como al armónico desarrollo de las fuerzas económico productivas. Las organizaciones particulares y obreras y los contratos que concierten serán reconocidos jurídicamente". El Reich intervendrá en favor de una reglamentación internacional del trabajo, que procurara a la clase trabajadora del mundo un mínimo general de derechos sociales. "El trabajo, es pues, considerado como un factor de la vida económica y hasta de la vida política del país".

El artículo 151 estableció que la vida económica debía ser organizada conforme a los principios de la justicia y tendiendo a asegurar a todos una existencia digna. No hay motivo para recurrir a la coacción legal sino para hacer efectivos los derechos amenazados o para satisfacer las exigencias imperiosas del bien público. Según el artículo 153 "la propiedad está garantizada por la Constitución. Su contenido y sus límites se fijan por las leyes". Se consignó que la propiedad entraña obligaciones y que debía ser utilizada en interés general; el artículo 155 estableció que la repartición y utilización del suelo serían controladas por el Estado de manera que se impidieran abusos y con el fin de asegurar a todo alemán una habitación sana y a todas las familias numerosas un patrimonio, proporcionándoles una vivienda correspondiente a sus necesidades. "El propietario tiene con respecto a la comunidad, el deber de cultivar y explotar el suelo". Las plusvalías del suelo que no fueren debidas al trabajo pertenecerían a la colectividad. "Toda la riqueza del suelo y todas las fuerzas naturales económicamente utilizables quedan bajo el control del Estado". Esta Carta influyó mucho en la formulación de los contenidos sociales de las Constituciones europeas que se expidieron con posterioridad.¹⁷¹

La Constitución de Estonia de 1920 consignó, como principio rector de su vida nacional, que la organización de su vida económica debía responder a los principios de justicia, tendientes a procurar a los ciudadanos los medios de conducirse a una vida digna, por leyes adecuadas que les aseguraran tierras

¹⁷¹ Segundo V. Linares Quintana, ob. cit., p.234.

cultivables y un hogar, así como a proteger la persona y el trabajo y a garantizar la asistencia necesaria durante la infancia, la vejez o en casos de incapacidad o de accidente de trabajo.

Con respecto a la educación, el artículo 12 establece, que "la ciencia, las artes y su enseñanza son libres en Estonia". La enseñanza pública estaría bajo la salvaguarda de Estado. Se declaró la instrucción obligatoria y gratuita en las primarias para los niños en edad escolar. "Las minorías étnicas tendrán derecho a su la instrucción en su lengua vernácula".

La Constitución polaca de 1921 establece con respecto a la educación, el deber de los ciudadanos de proporcionarles a sus hijos una instrucción elemental. La instrucción primaria, decía el artículo 118, es obligatoria para todos los ciudadanos. Se deja a una ley reglamentaria la determinación de la duración, extensión y condiciones de esa instrucción. Se declara gratuita la enseñanza en todas las escuelas o corporaciones autónomas locales. Se establece que el Estado concedería becas a todos los alumnos singularmente dotados y provenientes de familias modestas, en los establecimientos de enseñanza secundaria y superior. El artículo 120 dispone: "En todo establecimiento de instrucción cuyo programa comprenda la educación de jóvenes menores de diez y ocho años, y que estén sostenidos parcial o totalmente por el Estado o por las corporaciones autónomas, la enseñanza religiosa es obligatoria para todos sus alumnos. La dirección y el control de ésta enseñanza pertenece a la confesión religiosa interesada, a

reserva del derecho supremo de inspección que pertenece a las autoridades escolares del Estado".

En el orden laboral, el artículo 102 establecía que el trabajo, como fuente principal de la riqueza de la República, debía ser objeto de una solicitud especial por parte del Estado. "Toda persona tiene derecho a la protección de su trabajo por el Estado y a los seguros sociales en caso de paro, enfermedad, accidente o invalidez". El artículo 103 prohibió el empleo de los menores de 15 años, así como el trabajo nocturno de las mujeres y de los adolescentes en las industrias peligrosas para su salud. El mismo artículo impidió el trabajo asalariado de los niños y adolescentes sujetos a deberes escolares.

En materia de propiedad, el artículo 99 reconoce las formas individual, colectiva, de las asociaciones, de las instituciones, de las corporaciones autónomas y del Estado mismo, como una de los basamentos más importantes de la organización social y jurídica. Aseguraba a todos los habitantes, instituciones y colectividades la protección de sus bienes y solo admite la abolición o limitación de la propiedad individual y colectiva, en los casos especificados por la Ley, por causa de utilidad superior y mediante indemnización. Se reservaba exclusivamente a la Ley la determinación de la medida en que el Estado puede ejercer la propiedad de ciertos bienes en interés de la colectividad, y las restricciones que pueden ser establecidas, por razones de orden público, al derecho de los individuos y de las asociaciones legales, para disponer libremente de la tierra, las aguas, las minas y otras riquezas

naturales. Quedaba sujeta a la ley reglamentaria la determinación de la medida en que el Estado tiene derecho a proceder al rescate forzoso de la tierra y de regular su enajenación, inspirándose en el principio de que la estructura agraria del país debía fundarse en las unidades agrícolas capaces de ofrecer una producción normal y de instituir la propiedad individual de los ciudadanos.

La Constitución yugoeslava de 1921, declara la libertad de enseñanza. La referida a la primaria dependería del Estado, sería general, obligatoria y gratuita. "En todo el país, decía el artículo 16, estará regida por unas mismas bases aunque adaptándose a los diferentes medios". El objeto principal de todas las escuelas, se declara, será proporcionar una educación moral y desenvolver la conciencia ciudadana, fomentando el espíritu de unidad nacional y de tolerancia religiosa. Consignó, además, la libertad en la enseñanza universitaria.

Con respecto a la cuestión laboral establece en su artículo 23, que el trabajo estaría bajo la salvaguardia estatal. "Las mujeres y los niños deben ser objeto de una protección especial en los trabajos perjudiciales a la salud". La ley dictaría medidas especiales para la seguridad y protección de los obreros, además de regular la jornada de trabajo en todas las empresas. El artículo 26 establece la intervención del Estado en interés de la colectividad y mediante la Ley, en las relaciones económicas entre los ciudadanos con un espíritu de justicia y a fin de resolver los conflictos sociales. Se deja a la ley la reglamentación de los seguros sociales de accidentes,

enfermedad, paro, incapacidad para el trabajo, vejez y muerte. "Los inválidos, huérfanos y viudas a causa de la guerra, así como los padres pobres e incapaces para el trabajo, de los militares que sucumbieron en la misma, serán objeto de protección especial y de socorro por parte del Estado en testimonio de gratitud". Se deja, asimismo, a la ley, la reglamentación de lo relativo a la readaptación de los inválidos para el trabajo y la educación de los huérfanos de guerra. El artículo 33 garantiza el derecho de los obreros a organizarse para mejorar sus condiciones de trabajo.

En materia de propiedad establece garantía a la propiedad privada, estatuyéndose que la misma engendraba obligaciones y que el ejercicio de tal derecho no debía perjudicar a la colectividad. "El contenido, la extensión y la delimitación de la propiedad privada será regulada por la ley"(artículo 37). Se admite la expropiación por causa de utilidad pública mediante equitativa indemnización. Se deja a la regulación de la ley la expropiación de los latifundios y su división entre los que trabajan la tierra. "La ley determinará, consigna el artículo 43, el máximo de la propiedad territorial, así como los casos en que no podrá ser enajenado un mínimo de terreno".

La Constitución de Dantzing de 1922 consagró en materia de educación, al igual que la Constitución alemana de 1919, que la educación de la prole con miras a su desarrollo físico, moral y social, es el primer deber y derecho natural de los padres. La comunidad política vigilaría la forma de su

cumplimiento. Se declara la obligación general de asistir a la escuela. "La instrucción ciudadana es materia del programa de las escuelas" (art. 157). La enseñanza y el material escolar en las escuelas primarias serían gratuitos.

La libertad de asociación, dice el artículo 113, para la defensa y mejoramiento de las condiciones de trabajo y de la vida económica está garantizada a todas y a cada una de las profesiones. Todos los convenios o medidas que tiendan a limitarla o a impedirla se declaran nulos. Se crea, como en la Constitución de Weimar y con los mismos fines, un Seguro Social. Obreros y empleados tendrían el derecho de constituir comisiones de explotación con el objeto de colaborar en común y equitativamente con los patronos a la reglamentación de las condiciones de salario y de trabajo (art. 115).

El artículo 111 establece que el suelo, con sus fuerzas y riquezas, debía estar sometido a un derecho que impidiera el abuso, facilitándose a cada familia la creación de un hogar, o, a aquellos que tienen una formación profesional, un taller que les asegurara sus fines en forma duradera. La plusvalía no adquirida que produzca un inmueble sin inversión de trabajo ni de capital, debe aprovechar a la comunidad. Las empresas privadas, decía el artículo 112, podrán, mediante indemnización, ser convertidas en propiedad pública por una ley especial, cuando lo requiera el bien común.

La Constitución española de 1931 califica al trabajo como una obligación social que goza de la protección de las leyes. España, declara, es un República democrática de

trabajadores de todas las clases. "La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna", debiendo su legislación social regular: los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres, de los jóvenes y especialmente la protección de la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas; las condiciones del obrero español en el extranjero; las instituciones de cooperación; la relación económico jurídica de los factores que integran la producción; la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de la empresa, y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores.

En materia de propiedad declara, que toda la riqueza del país estaba subordinada a los intereses de la economía del país. La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por las Cortes y con los mismos requisitos la propiedad puede ser socializada; los servicios públicos y las explotaciones que afecten al interés común pueden ser nacionalizados en los casos en que la necesidad social así lo exiga.

La Constitución de Rumania de 28 de marzo de 1933 declara, en su artículo 24, la libertad de enseñanza, siempre que no fuera contraria al orden público y a las buenas costumbres. Consignaba, además, la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza

primaria. "El Estado, las provincias y los Municipios estarán obligados a proteger a los alumnos desprovistos de medios de fortuna, en todos los grados de enseñanza, en la medida y con los requisitos establecidos por la Ley".

Después de establecer que todos los factores de la producción gozaban de igual protección, y de que el Estado podía intervenir por la vía legislativa en las relaciones de los mismos, para prevenir conflictos económico sociales, determina la protección a la libertad de trabajo. "Una ley regulará los seguros sociales obreros, en casos de enfermedad, accidentes, etc."

En su artículo 17, dispone garantía a todo género de propiedad. "Podrá la autoridad pública en virtud de una ley, utilizar el subsuelo de toda propiedad inmobiliaria para obras de interés general, mediante indemnización por los daños causados en la superficie, en los edificios y en las obras existentes en dicha propiedad. Si no hay acuerdo, las indemnizaciones serán fijadas por las autoridades judiciales". Se establece que las expropiaciones serían por causa de utilidad pública y mediante justa y previa indemnización determinada por las autoridades judiciales. "Una Ley determinará los casos de utilidad pública, el procedimiento y los medios de expropiación". Se declaran propiedad del Estado los yacimientos mineros y las demás riquezas obrantes en el subsuelo. Se respetarían los derechos adquiridos en cuanto corresponda a la valoración del subsuelo. "Las concesiones de explotación minera, establecidas o acordadas conforme a las leyes hoy vigentes serán respetadas hasta

finalizar el plazo para el cual han sido otorgadas. Los propietarios de minas no conservarán esos derechos sobre ellas sino hasta el término de su explotación. No podrán hacerse concesiones perpetuas". Las concesiones y explotaciones, además de estar sujetas a la ley de la materia, no podrían exceder de cincuenta años. Se declaran del dominio público las vías de comunicación, el espacio atmosférico, las corrientes de agua navegables, las aguas susceptibles de producir fuerza motriz y las que puedan ser utilizadas en interés común.

La Constitución peruana de 1933, respecto a la propiedad, dispuso que debía usarse en armonía con el interés social, debiendo la ley fijar los límites y modalidades de dicho derecho. Por razones de interés nacional, la ley puede establecer restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza, sea por su condición o por su situación en el territorio.(art.35)

La Constitución brasileña de 1934 dedicaba sus títulos cuarto y quinto respectivamente, a reglar el orden económico y social, y la familia, la educación y la cultura. Establece que el orden económico debía ser organizado conforme a los principios de la justicia y necesidades de la vida nacional, de modo que hiciera posible una existencia digna a todos, dentro de cuyos límites era garantizada la libertad económica. Debía promoverse el amparo de la producción y establecerse las condiciones del trabajo en la ciudad y el campo, teniendo en vista la protección social del trabajador y los intereses económicos del país.

La Constitución ruso soviética de 1936 con su capítulo X constituye una verdadera declaración de derechos sociales. Garantiza a todo ciudadano ruso el derecho al trabajo, que consiste en el derecho a recibir una ocupación, con remuneración de acuerdo a su cantidad y calidad. Tal derecho se encuentra asegurado por la organización socialista de la economía nacional, por el acrecentamiento continuo de las fuerzas productoras de la sociedad soviética, por la ausencia de crisis económicas y por la eliminación de la desocupación. Todo ciudadano ruso, dispone la misma Ley Fundamental, tiene derecho al reposo, el cual se hallaba asegurado por la reducción de la jornada de trabajo para la mayoría de los obreros, por el establecimiento de vacaciones anuales con goce de salarios y por la afectación a las necesidades de los trabajadores de una vasta red de sanatorios, casas de reposo, clubes, etc. Todos los ciudadanos tienen derecho a ser asegurados materialmente contra la vejez, en caso de enfermedad y en caso de pérdida de la capacidad laborativa. Tal derecho se encuentra garantizado por un vasto desarrollo del seguro social de los obreros y de los empleados a cargo del Estado.

Distingue en su artículo cuarto, la propiedad colectiva de la propiedad privada. La primera comprende la propiedad del Estado: bienes del pueblo entero: suelo, subsuelo, aguas, bosques, usinas, fábricas, minas de carbón y minerales, ferrocarriles, transportes por agua y aire, bancos, medios de comunicaciones postales y eléctricas, grandes empresas agrícolas organizadas por el Estado, conjunto fundamental de las

habitaciones en las ciudades y aglomeraciones industriales, la propiedad socialista de las organizaciones cooperativas y de los instrumentos y medios de producción. La propiedad privada comprende las pequeñas economías privadas de los paisanos y pequeños artesanos, fundadas en el trabajo personal y exclusivamente de la explotación del trabajo de otro y la propiedad personal de los ciudadanos, que se extiende a las rentas y ahorros provenientes de su trabajo, a su casa habitación y a la economía doméstica auxiliar, a los objetos de menaje y uso cotidiano y a los objetos de uso y comodidad personales.¹⁷²

La Constitución brasileña de 1937 prescribía, en su artículo 136, que el trabajo era un deber social y que el trabajo intelectual, técnico y manual tenían derecho a la protección y solicitud especial del Estado. La intervención del Estado en el dominio económico, establecía el artículo 135, solo se legítima para suplir las deficiencias de la iniciativa individual y coordinar los factores de la producción, para evitar o resolver sus conflictos e introducir en el juego de las competencias individuales, el pensamiento de los intereses de la Nación, representados por el Estado. A todos estaba garantizado el derecho de subsistir mediante su trabajo honesto, y éste, como medio de subsistencia del individuo, constituía un bien, que era deber del Estado proteger, asegurándole condiciones favorables y medios de defensa. El artículo 137 establecía los postulados básicos del derecho del trabajo, entre los que se

¹⁷² Segundo V. Linares Quintana, El Derecho Constitucional de la Posguerra, p. 959-960.

encontraban: la existencia de contratos colectivos de trabajo, que deberían estipular obligatoriamente su duración, la importancia y las modalidades del salario, la disciplina interna y el horario de trabajo; establecía, además, el descanso dominical, el derecho a una licencia anual remunerada, derecho de indemnización, salario mínimo, jornada de trabajo de ocho horas, prohibición del trabajo a menores de catorce años, de trabajo nocturno a menores de dieciséis y en industrias insalubres, a menores de dieciocho años y a mujeres, protección a la mujer embarazada, seguros para la vejez, la incapacidad, la vida y para accidentes de trabajo. También se consagraba la libertad de asociación e instituía, para dirimir los conflictos entre patronos y trabajadores, la justicia del trabajo.

La Ley fundamental de Irlanda de 1937 después de establecer sus derechos individuales, considera a la familia como célula fundamental de la sociedad. Reconoce la necesidad de la educación, y después de proclamar la libertad, de enseñanza, la establece obligatoria y gratuita en su grado primario. Con respecto a la propiedad privada, la reconoce como derecho natural, inherente al hombre, pero afirma en su artículo segundo que "el Estado reconoce que el ejercicio de los mencionados derechos...pueden ser regulados en la sociedad civil por los principios de la justicia social. El Estado por tanto, podrá, si la ocasión lo aconsejare, limitar mediante la Ley el ejercicio de los citados derechos, a fin de reconciliar su ejercicio con el bien común". "Igualmente la Ley, podrá establecer disposiciones para la administración del suelo, minas,

minerales y aguas adquiridas por el Estado después de la entrada en vigor de la presente Constitución, así como para el control de la enajenación, tanto temporal o permanente de las tierras, minas, minerales y aguas distribuidas de dicha forma".(art. 10).¹⁷³

La Constitución cubana de 1940, que estuvo vigente once años, "es muy desarrollada" y constituye una típica expresión del constitucionalismo social. Contiene una amplia regulación sobre el trabajo al que considera como un derecho inalienable del individuo. "El Estado empleará los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación a todo el que carezca de ella y asegurará a todo trabajador, manual o intelectual, las condiciones económicas necesarias para tener una existencia digna"(art.60). Adopta el principio del salario mínimo, inembargable y que se determinaría atendiendo las condiciones de cada región y las necesidades normales del trabajador en el orden material, moral y cultural y considerándolo jefe de familia. Prescribe que a igual trabajo debe corresponder salario igual(art.62). Se prohíbe el pago del salario en vales, fichas, mercancías o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda de curso legal. Se establecen los seguros sociales como derecho irrenunciable e imprescindible de los trabajadores, con el concurso equitativo del Estado, los patronos y los propios trabajadores, a fin de proteger a estos de manera eficaz contra la invalidez, la vejez, el desempleo y demás contingencias del

¹⁷³ Jorge Sayeg Helú, ob. cit., p.401-402.

trabajo. Se reconoce, asimismo, el derecho de jubilación por antigüedad y el de pensión por causa de muerte (art. 65). Se declaran obligatorios el seguro por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Se consigna la jornada máxima de trabajo de ocho horas diarias. Se reconoce el derecho de sindicación a los patronos, empleados privados y obreros, para los fines exclusivos de su actividad económico social. Se consigna el derecho de los trabajadores a la huelga y de los patronos al paro (art.71). El Estado cubano asume la obligación de crear viviendas baratas para los obreros. Contiene la novedad de hacer obligatorio el laudo judicial, y dejar la resolución definitiva de los conflictos, al fracasar la conciliación, al Tribunal de garantías sociales.

El Estado cubano reconoce la existencia y legitimidad de la propiedad privada en su más amplio concepto de función social y sin más limitaciones que aquellas que por motivos de necesidad pública o interés social establezca la ley. Se proscribe el latifundio, y a los efectos de su desaparición se establece que la ley señalaría el máximo de extensión de la propiedad de cada persona o entidad para cada tipo de explotación a que la tierra se dedique y tomando en cuenta las respectivas peculiaridades(art.91). Igualmente se consagra la propiedad familiar.

La Constitución de Paraguay de 1940, promulgada por un decreto-ley del presidente Estigarribia, contiene un apartado llamado "Derechos, obligaciones y garantías" que señala el carácter social de esta Carta. "Las libertades que esta

Constitución garantiza son todas de carácter social. Las exigencias del orden público las limitan en su ejercicio por el modo y en la forma que establezcan las leyes". En su artículo 13 se dispone que en ningún caso los intereses privados estarían sobre el interés general de la Nación.

Después de proscribir la explotación del hombre por el hombre y para garantizar a todo trabajador un nivel de vida compatible con la dignidad humana, el régimen de los contratos de trabajo y de los seguros sociales y las condiciones de seguridad e higiene de los establecimientos, estarían bajo la vigilancia y fiscalización del Estado (Art. 14). Todos los habitantes están obligados a ganarse la vida con un trabajo lícito. Es el deber del trabajo, dice Linares Quintana, como un deber social, el que establece en esta disposición la ley fundamental paraguaya. En su artículo 21 establece que "La Constitución garantiza la propiedad privada, cuyo contenido y límites serán fijados por la ley, atendiendo a su función social. Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de sentencia fundada en la ley. La propiedad de toda clase de bienes podrá ser transformada jurídicamente mediante la expropiación por causa de utilidad social definida por la ley, la que determinará, asimismo, la forma de indemnización. La misma ley fijaría la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un individuo o sociedad legalmente constituida, y el excedente debería venderse en subasta pública o expropiarse por el Estado para su distribución".¹⁷⁴

¹⁷⁴ Jorge Sayeg Helú, ob. cit., p. 402.

QUINTA PARTE

EVOLUCION SOCIAL CONSTITUCIONAL

Las Constituciones corresponden a una realidad social que a la vez regulan. Son reflejo de las fuerzas sociales inmersas en esa realidad, que pugnan por un cambio o una estabilidad. No son documentos normativos perpetuos o inmutables, están sujetos a ser reflejo de los cambios que se operan en el ambiente político, social y económico.¹⁷⁵

"La Constitución Mexicana ha tenido como característica sobresaliente, la de irse actualizando y actualizar con ello la atención de demandas y expectativas para abrir nuevas opciones para la vida social de México". Ha sido necesario introducirle una serie de reformas, a fin de adaptarla a los continuos cambios que se han venido operando en el seno de nuestra sociedad. Como enseña Diego Valadés, "La Constitución es reformada porque se cree en ella; porque se presume que la respetan no solo los destinatarios del poder, sino los detentadores; porque se supone que al agotar casuísticamente

¹⁷⁵ Jorge Madrazo, Las Reformas Constitucionales del Sexenio 1976-1982 en Anuario Jurídico, Volumen XI, México, 1984. pags. 113-144.

todas las posibles incidencias de la vida del estado, se obtiene la garantía de que esa vida transcurrirá conforme a los cánones legales, porque, en fin, es el reducto en el que se puede refugiar la conciencia cívica que exista y que no encuentra otro instrumento para hacerse valer".¹⁷⁶

Si bien nuestra Carta Magna estableció, con la consignación de los derechos sociales, un sistema democrático, la consagración de estos no puede considerarse como una democracia social en sentido propio. Más bien, con ella se estableció una etapa de transición respecto al sistema liberal individualista consagrado en la Carta federal de 1857. "Tenemos la convicción de que el principio fundamental de la democracia social se ha desarrollado de manera paulatina, de acuerdo con el crecimiento económico, social y cultural de nuestro país, y se refleja en las reformas a nuestra ley suprema, que de esta manera se ha transformado y modernizado para adoptar, con modalidades propias, los lineamientos del constitucionalismo occidental de la segunda posguerra, que ha desembocado en el llamado Estado de Bienestar o Estado de derecho social".¹⁷⁷

¹⁷⁶ Diego Valadés, *La Constitución Reformada, U.N.A.M.*, 1a. Ed., México, 1987. p. 19.

¹⁷⁷ Héctor Fix Zamudio, *La Constitución y el Estado Social de Derecho en El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX*, Tomo V, U.N.A.M., 1a Ed., México, 1988.

1.- EVOLUCION EN MATERIA EDUCATIVA.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, múltiples factores han incidido en el desarrollo de la educación en México. Las disposiciones constitucionales en la materia, se han ido adaptando a los cambios históricos que ha experimentado nuestro país, como resultado de las corrientes ideológicas imperantes en el interior y de sus cambiantes relaciones con el exterior. "Fenómenos tan importantes como la expropiación petrolera, el acelerado crecimiento industrial, la Segunda Guerra Mundial y los adelantos tecnológicos en el mundo, no pudieron pasar desapercibidos de la faz educativa de México".

La primera reforma al artículo tercero de la Constitución es la efectuada el 13 de diciembre de 1934 bajo la presidencia del general Lazaro Cardenas; esta reforma tuvo su origen, principalmente, en una iniciativa formulada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario y tenía como objetivo imprimirle a la enseñanza cierto contenido ideológico y determinada finalidad. Se pueden apreciar, en su texto, la incorporación de ideas nuevas, muy importantes y ajenas al anterior contenido constitucional. Las novedades y el radicalismo apreciado son, en gran parte, producto de la época. "El país acababa de pasar la guerra cristera, el gobierno se siente triunfalista y en condiciones de prohibir definitivamente a la iglesia y a los ministros de cualquier otro culto su intervención en la educación. El gobierno es Cárdenas, quien

domina ampliamente el panorama político y es bien conocido por sus medidas socialistas. Sin duda estamos frente a un gesto que se acerca enormemente a los móviles verdaderos de la revolución de 1910 por lo que respecta al ánimo de socializar la economía^{17a}.

La reforma estableció, en una de sus partes:

"La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social".^{17b}

Como se observa en el texto transcrito, se deshecha la enseñanza laica para dar paso a la enseñanza socialista, pues esta idea, se lee en la exposición de motivos, "estaba contenida en el espíritu mismo del Congreso de 1917". El término "socialista", enseña el maestro Burgoa, se prestó a un sinnúmero de interpretaciones y su aplicación condujo a toda clase de desmanes y errores. Se creyó "que la educación socialista implicaba la impregnación en la mente de los educandos

^{17a} José Barragán Barragán, Algunas Consideraciones sobre la Libertad de Enseñanza en las Constituciones Mexicanas de 1857 y 1917 en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año XIX, No. 56, Mayo-Agosto, México, 1986. págs. 439-458.

^{17b} Previamente, comenta el maestro Jesús Orozco Henríquez el llamado Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara de Diputados había presentado una iniciativa altamente radical en los siguientes términos: "La educación será socialista en sus orientaciones y tendencias; la cultura que ella proporcione estará basada en las doctrinas del socialismo científico y capacitará a los educandos para realizar la socialización de los medios de producción económica. Deberá, además, combatir los prejuicios y dogmatismos religiosos". Comentario al Artículo Tercero de la Constitución en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, 1a. Ed., U.N.A.M., México, 1985. págs 5-11.

de ideas disolventes en materia social basada en la crítica insensata al capital, en la propagación del odio hacia los detentadores de la riqueza y en las conveniencias y ventajas" de la dictadura del proletariado, cuando en verdad aquel adjetivo estaba empleado en el artículo, como sinónimo de "altruista", de "humanitario", denotando la tendencia a sobreponer el interés del Estado al bien o interés privado. La educación socialista "pugnaba por forjar en el niño y en el joven educando un espíritu de solidaridad hacia la sociedad, de civismo para con la patria, capaz de sobrevivir a las inclinaciones egoístas naturales del hombre"¹⁰⁰. Con respecto a el principio de exclusión de toda doctrina religiosa en la enseñanza, es plenamente justificado y jurídicamente congruente con el artículo 24 constitucional. Además, la exclusión religiosa a la que aludía el artículo solo tenía lugar en el desarrollo de las funciones docentes. "Por otra parte, la tendencia a combatir los prejuicios y el fanatismo debió estribar en estirpar de la mente de los educandos aquellas ideas que acusaren superstición contraria a la razón" y nunca consistir en atacar las creencias o prácticas religiosas lícitas de sus discípulos. "La educación estatal en sus aspectos de socialista y excluyente de toda religión e impugnadora de prejuicios y fanatismos, constituía, por así decirlo, el medio de formación moral del educando. El objetivo ético que se asignaba a la educación impartida por el Estado en el artículo 3 constitucional estaba integrado por la creación, en la mente del niño y el joven, de un concepto racional y exacto

¹⁰⁰ Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales, 22a. Ed., Ed. Porrúa, México, 1989. p.440.

del universo y de la vida social".¹⁴¹ Esto significaba que la educación debía propender a formar en la inteligencia del educando un concepto del universo y de la sociedad producto de la reflexión y del análisis filosófico. La razón como vínculo mental para el conocimiento humano impartido por la educación estatal.

Con la misma reforma se proscribió definitivamente y de manera formal la libertad de enseñanza.¹⁴² Los particulares podían obtener autorización para impartir educación primaria, secundaria y normal siempre y cuando se ajustaran a la línea ideológica señalada en el párrafo inicial del mismo precepto. Además, correspondería al Estado la elaboración de los planes, programas y métodos de enseñanza. Se consignó la obligatoriedad de la misma y se conservó lo referente a su gratuidad.

"Con base a la política de la "Unidad Nacional", y a las orientaciones de una educación integral para la paz, la democracia y la justicia, la lucha contra la ignorancia y a favor del nacionalismo y la solidaridad internacional, que coadyuvaran a la convivencia del mundo entero, principios aprobados en la Conferencia Educativa Científica y Cultural de 16 de noviembre

¹⁴¹ Ignacio Burgoa, op.cit., p.441.

¹⁴² Recuerdese que en el artículo original de la Constitución de 1917, se consagró que la enseñanza era libre, pero no lisa y llanamente, como se encontraba consignada en el precepto relativo de la Constitución de 1857, sino sujeta a importantes restricciones, las cuales versaban exclusivamente sobre la educación primaria impartida en instituciones particulares y sobre la oficial en general.

de 1945, celebrada en Londres", se procedió a reformar al año siguiente, el artículo tercero constitucional.¹³³ Los factores que incidieron en la reforma, enseña el maestro Sotelo Inclán, fueron: a) la falta de talleres, instalaciones agrícolas o agropecuarias; b) confusión sobre un ideario socialista con orientación precisa; c) falta de una estructura económica socialista para que funcionara la educación acorde a ella, pues el país vivía en un régimen de dependencia capitalista; d) presiones próximas a la terminación de la Segunda Guerra Mundial, hacían urgente una reestructuración del mundo para la paz, la justicia, la democracia y la solidaridad y e) la resistencia interna de los grupos conservadores que podrían impedir la unidad nacional, así como el desenvolvimiento de los grupos obreros y campesinos.

Esta reforma, suprimió el calificativo de "socialista" que se había atribuido a la educación impartida por el Estado. La reforma incluyó "fiel al ideario de la política internacional de nuestro país" que la educación estatal además de procurar el desarrollo armónico de las facultades del ser humano, fomentará en este, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia. El precepto declaró, que la educación impartida por el Estado debía estar ajena a cualquier doctrina religiosa, "lo que no equivale a coartar la libertad de creencias consagrada en el artículo 24 constitucional". Basado en que la educación debe

¹³³ Jesús Sotelo Inclán, La Educación Socialista en Historia de la Educación Pública en México, pags.235-326

tener una base científica de sustentación, se consignó que, a través de ella, se luchará contra la ignorancia y sus efectos, contra las servidumbres fanatismos y prejuicios.¹⁴⁴ "Desde el punto de vista político, la educación estatal debe impartirse sobre principios democráticos, lo que significa la exclusión de cualquier doctrina que funde la soberanía del Estado y el gobierno de un pueblo en voluntades autocráticas u oligárquicas" (fracción I inciso a). La educación debe ser nacionalista en el sentido de dar a conocer al educando todos los problemas de México con el objeto de forjar en él un sentimiento de amor a la Patria, un espíritu de defensa y de aseguramiento de nuestra independencia política y económica (fracción I inciso B). En el aspecto social, la educación contribuirá a la mejor convivencia humana, a imbuir en el educando principios de solidaridad social sin que por ellos se menosprecie la dignidad de la persona y la integridad de la familia. Se pugna por sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres evitando los privilegios de razas, sectas, de grupos, de sexos o de individuos. En la fracción segunda se establece la posibilidad que los particulares colaboren con el Estado en la función educativa, pues se prevee la autorización oficial que puede otorgarse, en relación con la educación primaria, secundaria y normal y con la de cualquier tipo o grado destinado a obreros y

¹⁴⁴ Al decir del maestro Burgoa, a través de esta última propensión, puede estimarse que dicho precepto es susceptible de auspiciar ataques y críticas a las convicciones religiosas ya que deja la puerta abierta para considerar como creencias fanáticas, supersticiones o prejuicios, lo que en realidad puede constituir una auténtica fe basada en interpretaciones teológicas genuinas y aun en la misma razón.

campesinos. Dicha autorización puede ser negada o revocada por las autoridades competentes, sin que contra la negativa o revocación proceda juicio o recurso alguno. Los particulares a quienes se les hayan concedido la autorización están obligados, según lo dispuesto en la fracción tercera, a ajustar la educación que impartan, a los principios consignados en el mismo artículo y a cumplir los planes y programas de estudio. Se consagra la prohibición de que las corporaciones religiosas, ministros de cultos, sociedades por acciones y las entidades morales ligadas con algún credo religioso, intervengan en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y en la destinada a obreros y campesinos, porque este tipo de educación debe reputarse como una función o un servicio público exclusivo del Estado. (fracción IV). Se consigna la atribución a favor del Estado para que por conducto de las autoridades competentes, retire discrecionalmente en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles educativos.¹³³ Se declara la obligatoriedad de la enseñanza primaria y la gratuidad del servicio educacional que desempeña el Estado. Por último, el artículo consigna la facultad del Congreso para expedir las leyes necesarias

¹³³ Opina el maestro Burgoa que dicha atribución no puede suponer la aplicación retroactiva de dicho precepto constitucional. La no retroactividad debe contraerse al retiro de la autorización oficial que se hubiere otorgado a un plantel particular, sin extenderse a los estudios que en él se hayan efectuado con anterioridad a dicho retiro. Es decir, el desconocimiento de la validez oficial de tales estudios únicamente debe afectar a las instituciones docentes particulares pero no a las personas que ya los hubiesen realizado. op.cit. p.444.

destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, Estados y Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas con el objeto de coordinar y unificar la educación en toda la República. Como se observa se establece toda una reglamentación en el texto fundamental. "Del enunciado breve de la Constitución de 1857 y del proyecto de reformas de Carranza, se ha pasado a aspectos reglamentarios que no obstante se consideran vitales para la comunidad y se insertan en la propia Constitución".¹⁶⁶

El Presidente de la República, el 10 de Octubre de 1979, "después de consultar la opinión de las propias instituciones de educación superior involucradas", envió al Congreso una iniciativa para adicionar una nueva fracción, la octava, al artículo tercero, a fin de elevar al rango de garantía constitucional la autonomía universitaria. El proyecto se refiere a la facultad y responsabilidad que tienen las instituciones autónomas para gobernarse a sí mismas en lo que corresponde a los fines a lo que están destinadas, en este caso a impartir educación, realizar investigaciones y difundir la cultura; a determinar con libertad sus planes y programas académicos; a fijar los términos de ingreso y permanencia del personal académico correspondiente y a administrar su patrimonio.¹⁶⁷ Esta

¹⁶⁶ José Barragán Barragán, op. cit., p.458.

¹⁶⁷ Diego Valadés, La Educación Universitaria, en Historia de la Educación Pública en México, pags. 532-585.

reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 1980. El texto mismo de la iniciativa recoge otro elemento como definitorio de la autonomía: el de libre examen y discusión de las ideas. Con esto se subraya, dice el maestro Valadés, que los universitarios no solo cuentan con garantías plenas para expresarse en la cátedra o para definir los términos de su investigación, sino para profundizar en el análisis de las diferentes ideas y participar activamente en su discusión. La Cámara de Diputados modificó el texto de dicha iniciativa para establecer lo concerniente a las relaciones laborales entre el personal académico y administrativo, por una parte, y las universidades por la otra, estableciéndose que dichas relaciones, deben normarse por el apartado "A" del artículo 123 constitucional "de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiera."

El 28 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación otra reforma al texto del artículo tercero. Respondió fundamentalmente, a "las nuevas perspectivas de interrelación entre las organizaciones religiosas y la sociedad". La reforma sustancial la encontramos en la fracción IV del mismo artículo. Se permite la impartición de enseñanza primaria, secundaria, normal, y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos a las corporaciones o sociedades religiosas o ministros de culto y la posibilidad de que se imparta educación religiosa en los colegios particulares.

2.- DESARROLLO DE LOS DERECHOS LABORALES.

"Un aspecto significativo del texto original de la Carta Federal de 1917 es la consagración de los derechos esenciales de los trabajadores". Al darse un desarrollo industrial y comercial excedente de las previsiones del Constituyente, se ha producido como inevitable consecuencia, el que algunas de las disposiciones de la declaración de derechos sociales, contenidas en el artículo 123, ya no correspondan al grado de desenvolvimiento de las relaciones sociales y económicas ni a las necesidades actuales de los trabajadores, y por tanto, es indispensable, para dar satisfacción a los principios y al impulso creador de la Asamblea Constituyente de Querétaro, reformar y completar las disposiciones de este precepto, "que por ser una especie de idea fuerza", exige constante superación que armonice con las necesidades y aspiraciones de los trabajadores.

Las causas que motivaron el desarrollo de todas las instituciones establecidas en el original artículo 123 fueron múltiples, desde el crecimiento del número de trabajadores, el desarrollo del movimiento obrero organizado, el desarrollo económico del país hasta, como dice el maestro Fix Zamudio, la diversificación de las actividades laborales con el incremento del sector de servicio y de la burocracia.

La reforma constitucional promulgada el 6 de septiembre de 1929, que centralizó la legislación laboral en el Congreso de la Unión, por considerar inconveniente mantener leyes laborales distintas en cada Estado de la República, mediante la adición al artículo 73 fracción X¹⁰⁰ y la modificación del preámbulo del artículo 123 constitucional,¹⁰¹ reformó, además, la fracción XXIX del artículo en cuestión, que hablaba de las cajas de seguros populares, con el objeto de establecer, de utilidad pública, la expedición de la Ley del Seguro Social, la que debía regular los riegos de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades, de accidentes y otras con fines análogos.

La reforma de 4 de noviembre de 1933 recoge, en la fracción IX, además de las funciones conciliatorias que ya existían, las de arbitraje para los tribunales laborales. Se

¹⁰⁰ La reforma al artículo 73 Constitucional de 6 de septiembre de 1919 estableció: "Art. 73. El Congreso tiene facultad...X. Para legislar en toda la República, sobre Minería, Comercio e Instituciones de Crédito; para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a la autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos y, por último, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias."

¹⁰¹ El preámbulo del artículo 123 quedó después de la reforma referida como sigue: "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo."

abrió, asimismo, la posibilidad de que la Junta Central de Conciliación y Arbitraje de cada entidad federativa, fijara el salario mínimo respectivo a falta de la integración de las comisiones especiales. Decía el artículo reformado:

"Art. 123.- ...IX. La fijación del tipo de salario mínimo, y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales, que se formarán en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación y Arbitraje que se establecerá en cada Estado. En defecto de esas comisiones, el salario mínimo será fijado por la Junta Central de Conciliación y Arbitraje respectiva."

El 15 de diciembre de 1934 se modificó el artículo 94 de la Constitución, para crear una cuarta Sala en la Suprema Corte de Justicia. Las leyes orgánicas de amparo y del Poder Judicial Federal otorgaron a dicha sala competencia para conocer del juicio de amparo de una solo instancia, contra los laudos de las juntas de conciliación y arbitraje.

El 19 de febrero de 1951, se introdujo en la fracción II del artículo 107 la suplencia de la queja en favor de la parte trabajadora en el juicio de amparo, cuando exista una violación manifiesta de la ley que lo hubiese dejado sin defensa. En su parte conducente la fracción II del mencionado artículo estableció:

"Art. 107.-...II.- ...Podrá también suplirse la deficiencia de la queja en materia penal y la de la parte obrera en materia de trabajo, cuando se encuentre que ha habido, en contra del agraviado, una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado sin defensa..."

La consignación de la suplencia de la queja deficiente en amparos laborales, comenta el maestro Burgoa, se inspira en un espíritu proteccionista del obrero, quien por circunstancias económicas fáciles de suponer, no se encuentra generalmente en situaciones de expensar los honorarios de un abogado especializado en materia de amparo, para que con habilidad y competencia le redacte su demanda de garantías. Además, esta clase no esta en posibilidad de defenderse adecuadamente por su ignorancia de rigorismos técnicos.

El 5 de diciembre de 1960 con el objeto de incluir dentro de la protección estatal a los trabajadores al servicio del Estado, el artículo 123 fue dividido en dos amplias secciones: el Apartado "A" que comprende a obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general a todo contrato de trabajo y el Apartado "B", que, en su original se refiere a los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión de los gobiernos del Distrito y Territorios Federales.

El 21 de noviembre de 1962 se reformaron varias fracciones del artículo 123 de la Constitución "a fin de dar cabida a una serie de principios de un profundo contenido humanista, de acuerdo con los lineamientos generales conforme con los cuales fue creado en 1917". Las fracciones reformadas, a que haremos referencia fueron: la II, III, VI, IX, XXI y XXII del Apartado "A".

La reforma a la fracción II tuvo el objeto de procurar una mayor protección a los menores de edad prohibiendo, para aquellos que no han cumplido los dieciséis años, y para las

mujeres, toda clase de trabajo nocturno después de las diez de la noche en cualquier establecimiento. El motivo que se tuvo para esta reforma, enseña el maestro Salomón González Blanco,¹⁰⁰ fue que la fracción entonces en vigor, al ennumerar los trabajos prohibidos a los menores de dieciséis años y a las mujeres, mencionaba, exclusivamente, las labores insalubres y peligrosas, el trabajo nocturno industrial y las actividades comerciales después de las diez de la noche. El objetivo de la reforma fue claro: proporcionar a los menores de 16 años y a las mujeres un descanso suficiente durante la noche y la protección de su integridad física y moral.¹⁰¹

La reforma a la fracción III elevó la edad mínima para trabajar de doce, como se encontraba en el texto original, a catorce años, prohibiendo, por consiguiente, la utilización de servicios de quienes no han alcanzado dicha edad. El texto quedó redactado de la siguiente forma:

"Art. 123.-...III.- Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas".

¹⁰⁰ Salomón González Blanco, Reformas a las Fracciones II, III, VI, IX, XXI, XXII y XXXI del Inciso "A" del Artículo 123 Constitucional, en Revista Mexicana del Trabajo, Tomo IX, Números 5-6, Mayo-Junio. México, 1962.

¹⁰¹ El texto del artículo 123 quedó como sigue: Art. 123.-...II.- La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas para las mujeres y los menores de dieciséis años; el trabajo nocturno industrial para unas y otros; el trabajo en los establecimientos comerciales, después de las diez de la noche para la mujer y el trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años."

Se tuvieron en cuenta, para esta reforma, por una parte, los estudios médicos que demostraron que a la edad de doce años, no se encuentran suficientemente desarrolladas las facultades físicas, intelectuales y espirituales del niño, por lo que el trabajo a esa edad, no permite la formación de una juventud vigorosa; y, por la otra, que con el trabajo a los doce años se hace nugatorio el deber que el Estado se ha impuesto de procurar, por todos los medios, que los niños concluyan su instrucción primaria, para que estén en aptitud de ingresar a las escuelas secundarias, vocacional, preparatoria y de enseñanza técnica y universitaria, porque en la mayoría de los casos entre la clase trabajadora, los padres de familia, para procurarse un ingreso adicional, hacen trabajar prematuramente al niño en perjuicio del cumplimiento de sus deberes escolares y de la propia salud del mismo.¹²²

La reforma a la fracción VI del artículo en cuestión, establece la distinción entre salarios mínimos generales y profesionales. Los primeros, "institución fundamental para el logro de la justicia social", sirven para determinar el nivel de vida mínimo que se asegura a los trabajadores, estimándose que de reducirse, la vida del trabajador descendería

¹²² Salomón González Blanco, op. cit., p. 10-11. El mismo autor considera que la edad establecida en la reforma no es arbitraria pues se encuentra consagrada en diversos instrumentos internacionales tales como las Conferencias celebradas bajo los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo, en 1919, 1921, 1932 y 1937. Además, las leyes del trabajo promulgadas por esos años por los Estados Latinoamericanos también establecen esa edad mínima de admisión al trabajo, entre las que se encuentran el Código de Brasil, el Código Chileno, el Código del Trabajo de Guatemala, la Ley del Trabajo de Venezuela y el Código del Trabajo de Ecuador.

a una condición infrahumana; regirán, según el texto de la reforma en una o varias zonas económicas; los salarios profesionales se fijan por profesiones y constituyen un punto de partida para que los trabajadores y los empresarios fijen, en los contratos colectivos, las escalas de salarios para las distintas categorías de trabajo. La distinción entre los dos conceptos de salario mínimo fue recogida en la Carta Internacional Americana de garantías sociales, adoptada por la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en la ciudad de Bogotá en 1948.¹⁹ "La finalidad de la institución del salario mínimo vital, no es considerar el nivel de vida actual de los trabajadores para conservarlo o perpetuarlo, sino que debe ser entendido, dentro del espíritu del artículo 123, como un principio dinámico que permita elevar los niveles de la vida de los trabajadores a un grado que corresponda a la esencia y dignidad de la persona humana".

La reforma a dicha fracción, comprende, la modificación de la base para la determinación de los salarios mínimos, creando órganos encargados de fijarlos. Los salarios mínimos generales, establece el segundo parrafo de la misma

¹⁹ Salomón González Blanco, op. cit., p.15. El documento citado establece: "Todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo, fijado periódicamente con intervención del Estado y de los trabajadores y empleadores, suficiente para cubrir las necesidades normales de su hogar en el orden material, moral y cultural, atendiendo a las modalidades de cada trabajo, a las particulares condiciones de cada región y de cada labor, al costo de la vida, a la aptitud relativa de los trabajadores y a los sistemas de remuneración de las empresas. Igualmente, se señalará un salario mínimo profesional en aquellas actividades en que el mismo no estuviere regulado por un contrato o convención colectivo."

fracción, "deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijaran considerando, además, las condiciones de las distintas actividades industriales y comerciales." Por otra parte la fijación de los salarios mínimos por zonas, responde a las desiguales condiciones económicas y sociales del país y se hará, periódicamente, por comisiones regionales que someterán sus decisiones al conocimiento y resolución final de una Comisión Nacional, permitiendo una mejor planeación de la política de los salarios. La reforma consigna, además, que los trabajadores del campo también disfrutarán de un salario mínimo adecuado a sus necesidades, que pensamos tendrá como finalidad, proporcionarles una existencia conforme con la dignidad humana.

La adición a la fracción IX del artículo 123 Constitucional, introdujo las bases para la efectiva realización del derecho a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, estableciéndose una de las aspiraciones legítimas de la clase trabajadora. La fijación del porcentaje de utilidades que deben repartirse a los trabajadores, que antes de la reforma la hacían Comisiones Especiales formadas en cada Municipio, la realiza, según el inciso b) del precepto reformado, una Comisión Nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, la que después de practicar las investigaciones y los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía

nacional, pronuncia la resolución respectiva. La Comisión para ello, deberá tomar en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales "para ampliar y perfeccionar las fábricas y los procesos de producción". Esta Comisión está autorizada a revisar el porcentaje que hubiere fijado, siempre que existan nuevos estudios e investigaciones que los justifiquen, "en consecuencia la revisión del porcentaje no podrá ser arbitraria, sino procederá cuando se hayan efectuado estudios y practicado investigaciones que demuestren que es conveniente aumentarlo o disminuirlo." El inciso d), señala, sobre la base de que la participación de utilidades no puede ni debe ser una norma inflexible, algunos casos en que podrán las empresas ser exceptuadas por la ley. El inciso e) sienta las bases para la determinación del monto de utilidades de cada empresa. Finalmente el inciso f) consigna que el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica, por sí mismo, la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas. "Este derecho empezó a ejercitarse a partir del año de 1964".

El mismo decreto reformó las fracciones XXI y XXII del multicitado artículo 123 constitucional, con la finalidad de mejorar las condiciones de estabilidad de los trabajadores en sus empleos e introducir la obligación de los empresarios de someterse a la jurisdicción de los tribunales laborales y cumplir sus resoluciones, tratándose del despido injustificado de

trabajadores. Esta medida tuvo dos objetivos: impedir la práctica de la separación de obreros en edad senecta y permitir la eficaz representación sindical de los trabajadores organizados.¹³⁴

El 14 de febrero de 1972, con el propósito de otorgar efectividad al derecho de los trabajadores a la vivienda, mediante reforma a la fracción XII del artículo 123 constitucional, se creó un organismo tripartito, integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y los patronos, que la ley reglamentaria expedida en abril del mismo año designó con el nombre de Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores. Para lograr esa efectividad anhelada por la reforma, se consigna que las empresas deben efectuar aportaciones con las que se formará el fondo nacional de la vivienda. La finalidad de las aportaciones es doble: primeramente constituir depósitos en favor de cada uno de los trabajadores; y en segundo término, establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente, destinado a adquirir en propiedad sus habitaciones. Los recursos de ese fondo serán administrados por el organismo tripartito mencionado.

El 31 de diciembre de 1974 se reformaron las fracciones II, V, XI, XV, XXV y XXIX del artículo 123 Apartado

¹³⁴ La fracción XXII del artículo 123, en su parte relativa, establece desde entonces: "El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La ley determinará los casos en que el patrono pueda ser eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización..."

"A" de la Constitución Federal.¹³³

En la Fracción II se suprimió, al igual que en la fracción XI, la mención que se hacía respecto a los sexos y con ello su distinción, conservandose los principios genéricos que informaban las referidas normas.

Nos parece interesante la reforma a la fracción V, referida a la protección a la trabajadora que se encuentre embarazada y a su producto. Se establece que durante el embarazo, sin fijar términos como la hacía el artículo original, la trabajadora en estado de gravidez, no realizará trabajos que impliquen un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación. Las mujeres embarazadas gozarán de dos descansos obligatorios: (el artículo original consagraba como descanso obligatorio, sólo el concedido el mes siguiente del parto), el primero seis semanas antes de la fecha fijada aproximada para el parto y el otro, seis semanas posteriores al mismo, conservando la percepción íntegra de su salario, la conservación de su empleo y los derechos adquiridos por la relación de trabajo; La reforma a la fracción XV, consagró otra protección a la mujer embarazada: se obliga a los patrones a adoptar las medidas pertinentes para garantizar la salud y la vida del producto de la concepción.

La fracción XXV se adicionó estableciéndose que para la prestación del servicio para la colocación de los trabajadores "se tomará en cuenta la demanda de trabajo, y en

¹³³ La reforma publicada el 31 de diciembre de 1974 también abarcó las fracciones VIII y XI, inciso c), del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia".

Como respuesta a la tendencia hacia la ampliación de los asegurados y para comprender al mayor número posible de trabajadores y sus familiares, extendiendo su ámbito de protección a otros sectores sociales de escasos recursos, se reformó la fracción XXIX del artículo 123 constitucional. La Ley del Seguro Social debe comprender, a raíz de la reforma, además de los riesgos protegidos en la reforma de 1929, "cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares".¹⁶⁶

El 9 de enero de 1978 se reformó la fracción XIII del artículo 123 estableciéndose la obligación a todas las empresas de proporcionar a su personal, capacitación y adiestramiento para el trabajo.¹⁶⁷ "Considerando que de acuerdo con el censo de 1970, de los trece millones de población económicamente activa del país, únicamente el 5% de la fuerza de trabajo empleada tenía preparación técnica, media o profesional,

¹⁶⁶ La fracción XXIX del vigente artículo 123 en su apartado A, establece: "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares".

¹⁶⁷ La fracción XIII del texto actual del artículo 123 constitucional, en su apartado A, establece: "Las empresas cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria establecerá los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación".

la constitucionalización del derecho de la capacitación y adiestramiento" resultó sumamente positiva, tomando en cuenta que el objeto principal de la reforma fue la elevación en los niveles de productividad. La plasmación constitucional del derecho de los trabajadores a la capacitación y adiestramiento revela claramente uno de los impulsos básicos de las reformas constitucionales: llevar una idea o una institución al nivel de la ley fundamental para fortalecerla, para revigorizarla y reencauzar las consecuencias prácticas que de ella se pretenden.¹⁹⁹

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial el 19 de diciembre de 1978, que adicionó el preámbulo del artículo 123, consagró como norma genérica, el derecho al trabajo digno y socialmente útil.²⁰⁰ Al efecto, dice el mismo artículo "se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley". Parece no haber duda, comenta Jorge Madrazo, en el sentido de que la promoción de esta iniciativa presidencial, además de ser un compromiso del Ejecutivo con el movimiento obrero organizado, revelaba las

¹⁹⁹ Jorge Madrazo, *op.cit.*, p.127.

¹⁹⁹ Dice el párrafo inicial del artículo 123 constitucional: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley".

²⁰⁰ Enseña Jorge Madrazo, que la misma expresión de derecho al trabajo se había presentado ya en una iniciativa, que exactamente en los mismos términos había formulado la diputación obrera del PRI, ese mismo año, en voz del diputado Luis Velásquez. En esa iniciativa la diputación obrera solicitaba, también, la reforma del artículo 107 fracción V, inciso d, para que el amparo contra laudos se promoviera directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la reforma a la fracción XXXI del artículo 123 para federalizar las juntas de conciliación y arbitraje. *op.cit.* p.125.

expectativas que se tenían del crecimiento económico del país, basado en los ingresos que generarían las exportaciones petroleras. "De este modo, desde su inclusión como garantía constitucional, y con todas las implicaciones jurídicas que de ello se deriva, el derecho al trabajo era una declaración, adecuada a la realidad solo parcialmente."

3.- EVOLUCION DE LOS DERECHOS AGRARIOS.

La participación de numerosos grupos de campesinos en la lucha iniciada en 1910, en un país con una mayoría de la población radicada en el campo, provocó que dentro del Congreso Constituyente, y como una de sus decisiones fundamentales, se plantearan los lineamientos de una reforma agraria integral. Las posteriores reformas al texto original del artículo 27 de la Constitución "han tenido por objeto perfeccionar el ordenamiento jurídico de la reforma agraria" que paulatinamente se transformó de un simple reparto agrario "en un sistema de organización y planeación para la producción" procurando el mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos.

La reforma de 10 de enero de 1934 es importante. En su forma primitiva, el artículo 27 de la Constitución, en su párrafo tercero, ordenaba la dotación de tierras a los pueblos "respetando la pequeña propiedad". De acuerdo con la reforma

citada, se le agregaron estas palabras: "agrícola en explotación", que "indudablemente perfeccionaron la garantía, pues el simple hecho de ser pequeña una propiedad no justifica su respeto si está ociosa; el respeto proviene de la función social que desempeña en la producción agropecuaria del país y como base económica de la clase media campesina".²⁰¹

El artículo 27 de la Constitución en su fórmula original reconocía el derecho de todos los pueblos, rancherías, comunidades y congregaciones a ser dotados de tierras (tercer párrafo del artículo mencionado). La reforma comentada, con objeto de acudir en ayuda de los pueblos necesitados de tierras, cualquiera que fuese su denominación, adoptó la denominación general de "núcleos de población", "más de acuerdo con la justicia, pues responde a la realidad social de México."

En la fracción XVI se introduce una reforma importante: la ley de 6 de enero de 1915 encomendó a una ley reglamentaria (artículo 11), "la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o adjudiquen a los pueblos, y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes, entre tanto, los disfrutarán en común". Este disfrute, comenta el maestro Mendieta y Núñez, dio lugar en la práctica a innumerables abusos por parte de los Comisariados Ejidales. Para evitarlos y garantizar seguridad a los beneficiados en la devolución o adjudicación, la fracción antes citada del decreto de reformas que comentamos, ordenó que "las tierras que deban ser objeto de

²⁰¹ Lucio Mendieta y Núñez, El Sistema Agrario Constitucional, 5a. Ed., Ed. Porrúa. México, 1980. p. 155.

adjudicación individual, deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias."

El mismo decreto, respecto a los latifundios agrega, en el inciso f) de la fracción XVII, una nueva norma:

"Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio."

El inciso g) de la misma fracción crea el patrimonio de familia con carácter de inalienable:

"Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen alguno."

La reforma de 12 de febrero de 1947 comprendió algunas cuestiones trascendentes. Adicionó la fracción X del artículo 27 Constitucional con este párrafo:

"La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en los sucesivos menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad, o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos de la fracción XV de este artículo."

Esta adición responde a que la extensión de cuatro a seis hectáreas, que habían venido señalando las leyes reglamentarias del artículo estudiado, "no bastaban para satisfacer las necesidades de una familia campesina". Con esta norma se trata

de fijar una extensión de tierra que les permita a las familias del campo, satisfacer sus necesidades básicas.

La reforma a la fracción XV fijó la extensión de la pequeña propiedad. Es importante esta reforma pues con anterioridad a ella, las leyes reglamentarias del artículo comentado, reducían constantemente su extensión, y el pequeño propietario ante la posibilidad que una nueva ley "redujera la extensión de su finca, no se atrevía a trabajarla con empeño y menos a invertir capital en ella."

La reforma más importante del decreto mencionado, se realizó a la fracción XIV del mismo artículo 27 de la Constitución, que instituyó la debida protección jurídica constitucional a la pequeña propiedad agrícola y ganadera. A los propietarios y poseedores se les concedía el juicio de amparo, con algunas limitaciones, para ejercer en los casos de privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas:

"Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras y aguas".

Si la prohibición constitucional de afectar las tierras de los pequeños propietarios era para ellos una garantía, comenta el maestro Mendieta y Nuñez, y la única forma de hacerla valer era el amparo, "resultaba contradictorio, el que por una parte se estableciera la garantía y por otra se negara en el mismo artículo 27 la manera de obtenerla."²⁰²

²⁰² Lucio Mendieta y Nuñez, op. cit., pags. 165-166.

El 2 de noviembre de 1962 se reformó el artículo 107 de la Constitución para establecer la suplencia de la queja en el caso de que los quejosos sean núcleos de población en estado comunal o ejidal o ejidatarios o comuneros en lo particular. El texto de la reforma es el siguiente:

"En los juicios de amparo en la que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria; y no procederán el desestimiento, el sobreseimiento por inactividad, ni la caducidad de la instancia, cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal."

Dicha reforma, se realizó para evitar, a juicio del maestro Burgoa, que las deficiencias o imperfecciones de la demanda respectiva implique el motivo para denegar la protección de la justicia federal en aquellos casos en que, por actos diversos de autoridad, se lesionen las garantías sociales consagradas en el artículo 27 constitucional y en la legislación de él emanada.²⁰³

En diciembre de 1982 se adicionó la fracción XIX del artículo 27 de nuestra Carta Magna. Se consignó que el Estado dispondría las medidas necesarias para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con el objeto de garantizar

²⁰³ Ignacio Burgoa, *El Juicio de Amparo*, 27a. Ed., Ed. Porrúa. México, 1990. p. 306.

la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y además, promovería la asesoría legal de los campesinos.. El texto de la reforma es el siguiente:

"Art. 27.-...XIX.- Con base en ésta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos."

Esta reforma implicó un avance en el camino de lograr la seguridad en la tenencia de la tierra, "pues presupone la adecuada distribución de la propiedad rural y su garantía dentro de las formas que para la propia tenencia reconoce la Constitución."

Bajo el mismo decreto de reformas se adicionó la fracción XX, para consagrar una norma programática: el desarrollo rural integral a través de la acción del Estado y con el objeto de generar empleos y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional. "Esta reforma responde a la demanda de estímulo y eficaz acción de fomento a las actividades realizadas por la población campesina". Se pretende, con ellas, comenta Diego Valadés, el fortalecimiento de la soberanía de la Nación y del régimen democrático, así como el crecimiento económico y la más justa distribución del ingreso y la riqueza. La fracción XX quedó redactada de la siguiente manera:

"El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público."

El 6 de enero de 1992 fue publicada una reforma más al artículo 27 constitucional. Múltiples y variadas aspectos comprendió este decreto. Solo haremos referencia a algunas de ellas, a las que tienden directamente a proteger a los habitantes del campo. La fracción VII reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y consigna la protección de la tierra que detenten, "tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas". Algo muy importante, la misma fracción establece que se protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. La ley, asimismo, "regulará la provisión de acciones de fomento necesarias" con el objeto de elevar el nivel de vida de los pobladores del campo. La fracción XIX es trascendente, pues contempla la creación de tribunales agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción para resolver, entre otras cosas, todos los problemas derivados de la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. La implantación de estos tribunales implica "una sólida garantía para la recta e imparcial aplicación del derecho a todas las cuestiones contenciosas que surgan en la respectiva materia."

PALABRAS FINALES.

La Constitución de 1917 recogió en sus normas la situación de necesidad de la población mexicana. Es un Código inspirado en las carencias del pueblo, de esencia humanista y de una proyección altamente social. No es casual que México haya sido el primer país en regular los derechos sociales de los grupos débiles a nivel constitucional, es decir, en la escala máxima del mundo jurídico, si tomamos como punto de partida el nivel y la forma de vida de su población. Si se establecieron fórmulas de remedio en las normas jurídicas fue por la situación que vivía México en su interior, por el hambre y la miseria de sus hombres, si por primera vez, entre sus protagonistas se contaban obreros y campesinos fue porque éstas clases fueron quienes se vieron más afectados por la angustiosa situación prevaleciente en aquella época. La Constitución en este sentido, es una norma que pretende, desde su ámbito, procurar bienestar a las masas desheredadas, a los clases inferiores, a los grupos débiles, reconociendo sus luchas, consignando sus conquistas, brindándoles instrumentos mínimos de protección, creando conciencia y responsabilidad social y haciéndolos partícipes del desarrollo y progreso de la Nación.

El México de hoy no es el mismo que el de hace 75 años. Este con una población pequeña, un país predominantemente agrícola, una clase media inexistente, una población en su mayor

parte privada de los medios de educación necesarios, obreros laborando jornadas inhumanas, campesinos esclavizados, precarios servicios de salud, ciudades y pueblos incomunicados, es distinto al que actualmente vivimos. El país ha crecido y con él los satisfactores de su población. No hay renglón de la vida de la nación que no ha registrado avances considerables: los niveles educativos se han elevado, los servicios de salud y seguridad social protegen a millares de personas, los programas de empleo y el crecimiento de la industria han proporcionado trabajo a multitud de hombres y mujeres, en el campo se ha implementado diversas medidas tendientes a mejorar el nivel de vida de su población. El esfuerzo y los resultados han sido enormes, dignos del trabajo del pueblo.

A pesar de todo esto, de tener consignadas en nuestra Carta Fundamental normas protectoras para los grupos débiles y mayoritarios del país y de apreciar el avance considerable en diversas materias, es obvio que gran parte de la población no se ha visto beneficiada y subyace en condiciones de vida ínfimas. En los últimos años hemos sido testigos de la creciente desigualdad social y económica en la población mexicana. Nuestras clases humildes han sido aplastadas por el peso agobiante de la pobreza y sus efectos: la indigencia, la miseria y el hambre. La angustiosa situación de los obreros es notoria: el desplome de sus salarios los ha forzado a buscar otros medios de vida; la falta de oportunidades y su escasa capacitación los ha convertido en esclavos del pequeño capital que obtienen, y aunado a esto, el desempleo ascendente es un

termómetro infalible de la situación económica del país que se traduce en marginación, subempleo, trabajo informal, subexplotación, etc. Los hombres del campo ningún apoyo han obtenido que les permita hacer productivas sus tierras ni en sus creencias místicas han encontrado la forma de satisfacer las necesidades de sus hijos. El hambre está acabando con muchas comunidades, sus hombres han emigrado en busca de medios de subsistencia abandonando sus pueblos, dejándolos asolados, desiertos, arruinados, a sus familias sin esperanzas y a la nación sin sus brazos para trabajar en su provecho. La educación, víctima de la política, ha sucumbido, se ha degenerado, cada sector ha descuidado sus responsabilidades: uno ha olvidado la calidad, el otro el mejoramiento de la vida de sus miembros. Podemos decir que el índice de analfabetismo ha disminuido, que la población escolar ha ido en aumento, que la cantidad de maestros se ha elevado notoriamente, pero no cuantos alumnos y maestros son útiles, productivos, verdaderamente capacitados, formados en la mística del servicio y con la conciencia en el superior compromiso social que la impartición y la recepción de la enseñanza implican.

Nuestra Constitución significa la plasmación de las luchas, de los anhelos y el destino de la Nación. El reconocimiento de conquistas, valores e ideales que nos enlazan para preservar la comunidad de fines a las que aspiramos los mexicanos. Ahora tenemos conciencia que la realización de esta obra significa un largo camino por andar. Es un programa y un proyecto que requiere la participación de todos los sectores

sociales porque la responsabilidad y el beneficio resultan colectivos. Es a la vez un modelo y un reto, es decir, el ejemplo que la orientación de nuestros esfuerzos y la finalidad que nuestro trabajo, nuestra dedicación e imaginación tendrán para el futuro de México. Sus postulados permanecen inconclusos, algunos no se cumplen otros no se aplican, otros más pertenecen como una ilusión o una esperanza pero "aún así sigue siendo nuestra arma de lucha, nuestra apasionada querencia", nuestro afán y el objetivo de nuestros esfuerzos. Y en esta lucha cuyo principal protagonista sigue siendo el pueblo de México, cuyos derechos y conquistas tienen marca de permanencia, encontramos abiertos los caminos que nos permitan, mediante el esfuerzo colectivo, transitar en el logro de la justicia social que enseña, que delinea nuestra Constitución, y eso debe hacerse dentro de los marcos que ella misma señala.

APENDICE 1

El artículo presentado por la comisión de diputados encargados de realizar el proyecto del artículo fue el siguiente: (seguiremos al maestro Carpizo en la excelente diferenciación que realiza, las letras más pequeñas corresponden a los suprimidos por la Comisión dictaminadora. Los agregados han sido estudiados en el capítulo respectivo).

TITULO VI

DEL TRABAJO

Art. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados al legislar sobre el trabajo de carácter económico, en ejercicio de sus facultades respectivas, deberán sujetarse a las siguientes bases:

"I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas en los trabajos de fábricas, talleres y establecimientos industriales, en los de minería² y trabajos similares, en las obras de construcción y reparación de edificios, en las vías ferrocarrilarias, en las obras de los puertos, muelles y demás trabajos de ingeniería, en las empresas de transporte, faenas de carga, labores agrícolas, empresas de comercio y en cualquiera otro trabajo que sea de carácter accidental.

"II. La jornada de trabajo nocturno será una hora menos que la diurna, y estará absolutamente prohibida de las diez de la noche a las seis de la mañana para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años, en las fábricas, talleres industriales y establecimientos comerciales.

"III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis, tendrán como jornada máxima la de seis horas. El

trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.

"IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso cuando menos.

"V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto, disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieran adquirido por su contrato. En el periodo de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

"VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador, será el que se considere bastante, atendiendo a las necesidades de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia.

"VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

"VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

"IX. La fijación del salario mínimo se hará por comisiones especiales que se formarán en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación, que se establecerá en cada Estado.

"X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda en curso legal no siendo permitido verificarlo con mercancías, ni

con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda.

"XI. Cuando por las circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada se abonará como salario por el tiempo excedente, un ciento por ciento más de los fijados para los horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas ni de tres días consecutivos. Los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad no serán admitidos en esta clase de trabajos.

"XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otro centro de trabajo, que diste más de los dos kilómetros de los centros de población los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que serán equitativas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y además servicios necesarios a la comunidad.

"XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

"XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades de los trabajadores, sufridos con motivo o en ejecución de las industria o trabajo que ejecuten; por lo tanto los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como

consecuencia la muerte o simplemente la incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

"XV. El patrono está obligado a observar en la instalación de sus establecimientos los preceptos legales sobre higiene y salubridad y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.

"XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

"XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y los patronos, las huelgas y los paros.

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando, empleando medios pacíficos, lleven por objeto conseguir el equilibrio entre los factores capital y trabajo, para realizar la justa distribución de los beneficios. En los servicios de interés público será obligatorio para los huelguistas dar aviso con diez días de anticipación al Consejo de Conciliación y Arbitraje del acuerdo relativo a la suspensión del trabajo.

"XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación del Consejo de Conciliación y Arbitraje.

"XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de un Consejo de Conciliación y Arbitraje, formado por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno.

"XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado a virtud del escrito de compromiso se dará por terminado al contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto.

"XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su conyuge, descendientes, ascendientes (padres e hijos) o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes que obren con el conocimiento o tolerancia a él.

"XXIII. Los créditos de los trabajadores que se adeuden por salarios o sueldos devengados en el último año y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra.

"XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos o de sus asociados o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia.

"XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.

"XXVI. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes aunque se expresen en el contrato:

a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva dada la índole del trabajo.

b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de los Consejos de Conciliación y Arbitraje.

c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.

d) Las que señalan un lugar de recreo, fonda, cafe, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados de esos establecimientos.

e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.

f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despido de la obra.

h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección o auxilio a los trabajadores.

XXVII. Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual tanto el gobierno federal como el de cada estado, deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular.

"XXVIII. Asimismo serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas destinadas a los trabajadores, cuando éstos las adquieran en propiedad en un plazo determinado."

APENDICE 2

El original artículo 27 constitucional es el siguiente: (seguiremos al maestro Carpizo y lo mostraremos en sus tres dimensiones, en letras normales el proyecto del grupo de diputados, en letras pequeñas las reformas de la Comisión Dictaminadora y con letras subrayadas las innovaciones productos de los debates).

"ARTICULO 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos materiales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán 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 sean 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.

Los pueblos, rancherías, o comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les 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 considerarán de utilidad pública.

Corresponde a la Nación 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, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en los yacimientos de piedras preciosas; de sal gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos.

Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional, las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los

ríos principales o arroyos afluentes, desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando se curso pase de una finca a otra, se considerará de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trate y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio directo de tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o

combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo de tierras y aguas.

II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia.

Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben seguir destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, conventos o cualquier otro edificio que hubiera sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasará desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la nación para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en los sucesivos se erigieran para

el culto público serán propiedad de la Nación; (si fueren
construidos por suscripción pública, pero si fueren construidos
por particulares quedarán sujetos a las prescripciones de las
leyes comunes para la propiedad privada).

III. Las instituciones de beneficencia pública o privada que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio.

IV. Las sociedades comerciales por acciones no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijaran en cada caso.

V. Los Bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto.

VI. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o ~~restituieren~~ conforme a las leyes de 6 de enero de 1915; entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir o poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o

recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de este valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no está fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación, remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existen todavía desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto del 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como

ley constitucional. En el caso de que con arreglo a dicho decreto no procediere por vía de
restitución la adjudicación de tierras que hubieran solicitado alguna de las corporaciones mencionadas se le dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignarse las que necesitara.

Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de junio

de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando se superficie no exceda de 50 hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa.

Solo los miembros de la comunidad tendrán derechos a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre las mismas terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que corresponde a la Nación, por virtud de las disposiciones de presente artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate, o venta de las tierras y aguas que en ningún caso pueda revocarse de hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

Durante el próximo período constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán las leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades conforme a las bases siguientes:

a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

b) El expediente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales y las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará a cabo por el gobierno local, mediante expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que consistan en capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente se podrá enajenar aquellas. El tipo de interés se acordará del cinco por ciento anual.

e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

(Los mexicanos que hayan militado en el ejército constitucionalista, los hijos de éstos y las demás personas que hayan prestado servicios a la causa de la Revolución o a la

instrucción pública tendrán preferencia para la adquisición de fracciones y derecho a los descuentos que las leyes señalarán.

f) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, no estará sujeto a embargo ni a gravamen alguno.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al ejecutivo de la Unión para declararlos nulos, cuando implique perjuicios graves para el interés público.

BIBLIOGRAFIA

- José Barragán Barragán, Algunas Consideraciones sobre la Libertad de Enseñanza en las Constituciones Mexicanas de 1857 y 1917, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año XIX, No. 56, Mayo-Agosto. México, 1986.

- Djed Bórquez, Crónica del Constituyente, P.R.I. México, 1985.

- Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales, 22a. Ed., Ed. Porrúa. México, 1989.

- Jorge Carpizo, La Constitución Mexicana de 1917, 8a. Ed., Ed. Porrúa. México, 1980.

- Germán Cisneros Farías, El Artículo Tercero Constitucional, Análisis Histórico, Jurídico y Pedagógico, 2a. Ed., Ed. Trillas. México, 1970.

- Arnaldo Córdova, La Ideología de la Revolución Mexicana, La Formación del Nuevo Régimen, 15a. Ed., Ed. Era. México, 1989.

- José Dávalos, Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo, 1a. Ed., Ed. Porrúa. México, 1988.

- Mario de la Cueva, La Constitución de 5 de Febrero de 1857, en El Constitucionalismo a mediados del Siglo XIX, U.N.A.M. México, 1957.

_____ La Constitución Política, en México, 50 años de Revolución III, La Política, 1a. Ed., F.C.E. México, 1961.

- Miguel de la Madrid Hurtado, El Congreso Constituyente de 1916-1917, en Estudios de Derecho Constitucional, 1a. Ed., U.N.A.M. México, 1977.

- Salomón Díaz Alfaro, La Composición del Congreso Constituyente de Querétaro de 1917, en El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX, U.N.A.M., 1a. Ed., México, 1988.

- Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución Mexicana, Tomos I, II, III, IV, I.N.E.H.R.M., México.

- El Congreso Constituyente de 1916-1917, Diario de los Debates, I.N.E.H.R.M., México, 1985.

- Gabriel Ferrer Mendiola, Historia de la Revolución Mexicana, Ediciones el Nacional, México, 1956.

_____ Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917, I.N.E.H.R.M., México, 1957.

- Héctor Fix Zamudio, La Constitución y el Estado Social de Derecho, en El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX, U.N.A.M., 1a. Ed., México, 1988.

- Moisés González Navarro, Historia Moderna de México, El Porfiriato, Vida Social. Ed. Hermes, México, 1970.

- Luis González, El Liberalismo Triunfante, en Historia General de México, Tomo 2. Colegio de México. 1988.

- Enrique Jorge González, Los Antecedentes de la Constitución de 1917, en El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX, U.N.A.M., 1a. Ed., México, 1988.

- Carlos L. Gracidas, Esencia Imperativa del Artículo 123 Constitucional. México, 1948.

- B. Mirkine Guetzévitch, Modernas Tendencias del Derecho Constitucional, 1a. Ed., Ed. Reus. Madrid, 1934.

- Godolfino Juárez Mejía, El Congreso Constituyente de 1916-1917, 1a. Ed., México, 1987.

- Horacio Labastida, La Constitución Mexicana y su Originalidad en 1917, en El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX, U.N.A.M., 1a. Ed., México, 1988.

- La Revolución Mexicana. Textos de su Historia. S.E.P., Tomo III. México, 1985.

- Segundo V. Linares Quintana, Teoría e Historia Constitucional, Tomo Segundo, Ed. Alfa, Buenos Aires, 1958.

_____ El Derecho Constitucional en la Posguerra, El Constitucionalismo Social, en "La Ley", Revista Jurídica Argentina, Tomo 41, Enero-Febrero-Marzo, Buenos Aires, 1946.

- Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo VIII, 2a. Ed., Manuel Porrúa, México, 1978.

- Antonio Luna Arroyo, Legislación Revolucionaria y Preconstitucional, en El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX, U.N.A.M., México, 1988.

- Jorge Madrazo, Las Reformas Constitucionales del Sexenio 1976-1982, en Anuario Jurídico, Volumen XI. México, 1984.

- José Mancisidor, Historia de la Revolución Mexicana, Ed. El Gusano de Luz, México, 1958.

- Lucio Mendieta y Nuñez, El Sistema Agrario Constitucional, 5a. Ed., Ed. Porrúa. México, 1980.

_____ El Problema Agrario de México, 22a. Ed., Ed. Porrúa. México, 1989.

- Daniel Moreno, El Congreso Constituyente de 1916-1917, U.N.A.M., 1a. Ed., México, 1967.

- Alfonso Noriega Cantú, Los Derechos Sociales, U.N.A.M., 1a. Ed., México, 1988.

- Moisés Ochoa Campos. La Revolución Mexicana, Tomo I, Sus Causas Económicas. I.N.E.H.R.M. México, 1966.

- J. Jesús Orozco Henríquez, Comentario al Artículo Tercero en Constitución Política de los Estados Unidos Comentada, 1a. Ed., U.N.A.M., México, 1985.

- José Ovalle Favela, La Legislación Mexicana Durante el Movimiento Revolucionario de 1910-1917 en "Legislación y Jurisprudencia", Año 6, Volumen 6, Número 21, Mayo-Agosto. México, 1977.

- Félix Palavicini, Historia de la Constitución de 1917, Tomo I, I.N.E.H.R.M., México, 1987.

- Javier Patiño Camarena, Constitucionalismo y Derecho Social, en Anuario Jurídico, Volumen XI. México, 1984.

- Guadalupe Peña Roja, El Agrarismo en la Constitución de 1917, 1a. Ed., C.E.H.A.M. México, 1982.

- Planes Políticos y otros documentos. F.C.E., México, 1974.

- Emilio O. Rabasa, Historia de las Constituciones Mexicanas, 1a. Ed., U.N.A.M. México, 1990.

- Pastor Rouaix, Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, P.R.I., México, 1984.

- Jorge Sayeg Helú, El Constitucionalismo Social Mexicano, Tomo 1 y 2, I.N.E.H.R.M., México, 1987.

_____ La Revolución Mexicana a través de sus Documentos Fundamentos, Tomo II, I.N.E.H.R.M., 1a. Ed. México, 1982.

_____ El Congreso Constituyente de 1916-1917, I.N.E.H.R.M., 1a. Ed. México, 1978.

_____ Introducción a la Historia Constitucional de México, 1a. Ed., U.N.A.M. México, 1978.

- Justo Sierra, Evolución Política del Pueblo Mexicano. U.N.A.M., México, 1984.

- Jesús Silva Herzog, Breve Historia de la Revolución Mexicana, Tomo I, II. F.C.E. México, 1985.

_____ Trayectoria Ideológica de la Revolución Mexicana, F.C.E. México, 1984.

- Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez, Coordinadores, Historia de la Educación Pública en México, 1a. Ed., S.E.P., México, 1981.

- Felipe Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México, 1808-1989, 15a. Ed., Ed. Porrúa, México, 1989.

- Alberto Trueba Urbina, La Primera Constitución Político-Social del Mundo, 1a. Ed., Ed. Porrúa, México, 1971.

_____ La Constitución Reformada, 4a. Ed., Ed. Herrero, México, 1962.

_____ El Nuevo Artículo 123, 1a. Ed., Ed. Porrúa, México, 1962.