

## LA CONSTITUCIÓN DE QUERÉTARO\*

Querétaro concluye una obra jurídica excelente cuando termina una excelente etapa de gobierno. A ésta corresponde el acierto de haber patrocinado la investigación más notable y completa que se haya hecho en el estado acerca de la evolución constitucional queretana, unida al desarrollo social de esta entidad ilustre. Me complace observar el patrocinio inteligente y el trabajo bien cumplido, que puede satisfacer a quienes lo propusieron, lo realizaron y lo apoyaron, con la satisfacción que da el deber cumplido. Una elemental justicia me obliga a ser explícito: aludo al gobernador Enrique Burgos García y a los licenciados Manuel Suárez Muñoz y Juan Ricardo Jiménez Gómez, del Instituto de Estudios Constitucionales.

Es necesario construir caminos, escuelas, hospitales; lo es promover la industria y el comercio; pero no lo es menos recordar a una sociedad sus raíces y sugerirle su futuro. El fomento del alma no importa menos que el vigor del cuerpo. En aquello —el crecimiento— se esfuerza México, por un camino incierto, pero no estoy seguro de que se haga el mismo esfuerzo en esto. Y la consecuencia de no hacerlo pudiera ser ruinoso. Llegaríamos a ser un vasto país industrial, poblado de carreteras y chimeneas; pero no una patria verdadera, con nombre y apellido; patria con identidad estricta, como cada hombre debe tenerla para ser él mismo, seguro y ufano.

Creo que ese es el riesgo que hoy corremos los mexicanos. Por ser ciudadanos del mundo, podríamos olvidar que primero lo somos —quienes lo sean— de Querétaro y de México. Así nos deslizaría-

\* Intervención en la presentación de la obra *Constitución y sociedad en la formación del estado de Querétaro. Constitución de 1917*, estudio introductorio y notas de Manuel Juárez Muñoz y Juan Ricardo Jiménez Gómez, México, Instituto de Estudios Constitucionales, 1997, t. V. Teatro de la República, Querétaro, 18 de septiembre de 1997; publicado en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XLVIII, núms. 217-218, enero-abril de 1998, pp. 207-215.

mos en la más peligrosa inadvertencia: pasaríamos inadvertidos para nosotros mismos; seríamos inocuos, despojados del espíritu.

Para sortear este precipicio debemos realizar un infinito trabajo de cultura; culto de la nación que somos, y además cultivo amoroso y cotidiano de lo que nos une con todos los seres humanos, dondequiera que se encuentren, pero también de lo que nos une entre nosotros, que aquí nos hallamos, queretanos y mexicanos. De esta manera, cada uno podría emprender su propio camino sin ausentarse del camino de todos.

Querétaro reflexiona sobre sus Constituciones. En el volumen que hoy se presenta —mejor dicho: se celebra— lo hace sobre su Constitución de 1917. En esta meditación colectiva, hay temas que nos son comunes y familiares; temas graves de la República inmediata —Querétaro, tan riguroso y ceñido— y de la República mediata —México, donde Querétaro también navega—. Mil novecientos diecisiete es una fecha crucial para ambas. En ese año, este lugar fue un escenario formidable: aquí alumbró la nueva era.

Pocas capitales han reunido tantos privilegios históricos, como si una mano diligente y poderosa hubiera movido las piezas de la vida para que coincidieran en un punto solemne. Hasta aquí llegó México, vacilante, para alojar un gobierno maltrecho en 1847, la fecha más incómoda, la más olvidada. Difícilmente habría mayor congoja que la enorme tristeza que entonces se abatió sobre Querétaro. Estábamos en la víspera de que México ya no fuera México, un riesgo que no concluyó, ciertamente, en ese año sombrío; un riesgo que nos quita el sueño.

Luego llegó hasta aquí la República beligerante, cercando una rara impertinencia: el imperio que se fue desanudando hasta desleírse por completo. México volvía a ser México, o quizás comenzaba a serlo rigurosamente. En ese momento quedó forjada la suerte de la nación mexicana con la palabra entrañable de todas las Constituciones, desde la primera que hubo: soberanía; una palabra que está cerca de ser sólo eso —palabra—, dispersada por esa especie de crepúsculo pragmático que vive el mundo.

Y finalmente llegó hasta aquí la esperanza de la nación constituyente. En este lugar preciso, jornada a jornada, debate a debate, su-

fragio a sufragio, construyó la versión admirable de una República libre y justa. Las páginas de la Constitución general de 1917 quedaron pobladas, mejor que las anteriores, por la vieja utopía mexicana, siempre en trance de construcción y derrumbe.

Como se mira, todos los vientos de México han viajado hasta el valle de Querétaro. Este es, en consecuencia, un admirable crucero.

El tomo V de *Constitución y sociedad en la formación del estado de Querétaro* habla de cosas y personas tan cercanas a nosotros, no obstante parecer alejadas, que casi las tocamos, casi las oímos en nuestra vecindad estrecha. El libro es imparcial; pero los lectores podemos no serlo; podemos, en efecto, animar las simpatías y las diferencias, a sabiendas de que cada empeño y cada suceso de entonces tienen un descendiente directo en los empeños y los sucesos de ahora: así los claros como los oscuros. Ya no hay forma de separar los tiempos, tan vecinos, tan iguales, tan idénticos. Inexorablemente, aquéllos ingresan en éstos. Entonces podemos reconocer, separar, elegir, para erigir lo que nos concierne y nos conviene.

No es posible emprender una lectura de historia y derecho sin internarse en un ejercicio de política. Hay una ley de gravedad moral que todo lo precipita hacia la región que habitan los proyectos de vida colectiva. Difícilmente habría quien leyera la historia y revisara el derecho positivo, y no se viese tentado a ensayar la historia y el derecho imaginarios del futuro anhelado, que es la ilusión política. Con esta impresión dejaríamos la lectura, una vez apreciada la diferencia que media entre la realidad que nos refirieron y el sueño que sugerimos.

En la obra que examinamos se suministran algunas coordenadas de México. Todavía pueden servir —¡vaya que pueden!— para nuestra carta de navegación, que a veces parece distraída. Entre ellas figura el México profundo; la nación sumergida; una Atlántida en América, que se hundió con sus palacios, sus reyes, sus dioses y sus guerreros, pero continuó viviendo obstinadamente. Uno se pregunta cuántas veces hemos repetido el coloquio que tuvieron en la Sierra Gorda la “gente de razón” y los indios de San Bartolomé del Pino. Los profesores de derecho constitucional en Europa y sus animosos feligreses no entenderían, no creerían siquiera lo que refiere un docu-

mento precioso del 26 de diciembre de 1892, en el que los indios razonan una petición ante el Supremo Gobernador de Querétaro:

Supremo gobernador; por la soberanía (y) potencia que tenéis ante Vos me presento humillado por la necesidad que me oprime y urge a pedirle como a Dios, una merced...Pues bien, sabiendo que nosotros estamos prontos a cooperar con nuestros impuestos que la regidora ley nos previene y cuanto se nos pide damos, cuanto se nos manda hacemos con gusto y buena voluntad, cuanto se nos dice sucumbimos humildes y cuanto se nos hace todo es bueno, porqué entonces no se nos concede del jefe de nuestro Distrito lo que pedimos, siendo que lo que pedimos no es en contra de la Patria, lo que queremos es que los jueces que gobiernen al Pueblo sean indios los dos 1o. y 2o...

Querétaro fue sacando la cabeza, como México mismo, en el bullicio del siglo XIX, siempre sobre las armas. En esa agitación perpetua —barullo y correrías, utopías y revoluciones— se fraguaron algunas de las mejores promesas de la República incipiente. Fue así, hasta que apareció la mano férrea. La festejó, con esa retórica acostumbrada en la República, que más parecía monarquía, un editorial del periódico *El Orden*, citado en el tomo V que estoy invocando: el héroe del 2 de abril “ocupó la silla presidencial para hacer surgir el orden del caos donde nos revolvíamos y con tacto exquisito aplacó todas las tempestades que agitaban el proceloso mar de nuestra turbulenta política...”.

Pero ha sucedido que estos patriarcas providenciales, no obstante su “tacto exquisito”, cobran al pueblo un alto precio por sus servicios. Los funcionarios suelen ser entusiastas; los gobernados, un poco menos, hasta que llegan a no serlo en absoluto. Esta es otra coordenada visible de la tradición mexicana.

En un documento del Archivo Histórico del Municipio de Tilaco se lee una celebración oronda del porfiriato: está fundada en “el hecho incontrovertible del establecimiento de la paz y la palpable prosperidad de que hoy disfruta la nación”, así como en una “heroica gestión administrativa”. Se me ocurre pensar en una frase gemela de Federico Gamboa, subsecretario de Relaciones Exteriores: “Por ahora, los mexicanos somos felices”. ¿En qué manuales, en qué brevarios habrían leído Gamboa y los funcionarios de Tilaco, la noción

que tiene el pueblo sobre la felicidad y la prosperidad palpable? ¿Cómo es posible ignorar la realidad tan paladinamente y construir una realidad conveniente y separada? Con frecuencia hemos supuesto que las cosas son de una manera, cuando la nación observa, murmura y hasta grita que son de otra. En todo caso, esa mala lectura se estaba haciendo poco antes de que los felices mexicanos alimentaran su dicha volando ferrocarriles —los celebrados ferrocarriles del porfiriato— e incendiando haciendas —las no menos celebradas haciendas, productivas y apacibles—.

Cuando la Revolución amainó, proliferaron los partidos. Hubo esperanza en los comicios, a menudo oscurecidos. Era costumbre aliviar las discordias con oportunas amnistías, que contenían las razones para el ejercicio de la gracia administrativa; buenas razones casi siempre, y en todo caso razones necesarias. El tomo V de la obra comentada recoge unas consideraciones del gobernador Joaquín de la Peña sobre la amnistía que resolvió su gobierno:

...es altamente democrático que después de una pugna cívica, para saludable ejemplo en las contiendas posteriores, no debe haber vencedores ni vencidos, dado que todos tienen inalienables derechos dentro de la moral y de la ley; y que, por otra parte, el jefe del gobierno, por el simple hecho de serlo, deja necesariamente su papel de Pontífice de grupo para convertirse en jefe de la sociedad...

Si me dejara llevar por las constantes incitaciones que deduzco de este libro, no sabría donde terminar mi nota. Opto por referirme solamente a una de ellas, entre las más perfectas e imperiosas. Esta es, a mi juicio, la gran coordenada de la vida mexicana; la más persistente en el conjunto de sus evoluciones y revoluciones; la más característica de su constitucionalismo innovador. Quien sigue la línea de nuestra vida común, por lo menos —aunque no exclusivamente— desde el alzamiento de Hidalgo que hace unos días conmemoramos, habrá de encontrarse con la terca pretensión de justicia, siempre agitada y siempre insatisfecha. Toda la vida de México se ha cifrado en la justicia, o bien, vista desde otra perspectiva —el anverso de la medalla, la cara oscura de la luna—, se ha cifrado en la injusticia.

Cuando Tocqueville analizó la sorprendente experiencia de los Estados Unidos de América en los primeros años del siglo XIX, escribió convencido:

Entre las cosas nuevas que durante mi permanencia en los Estados Unidos, han llamado mi atención, ninguna me sorprendió más que la igualdad de condiciones. Descubrí sin dificultad la influencia prodigiosa que ejerce este primer hecho sobre la marcha de la sociedad... Así, pues —sigue diciendo Tocqueville—, a medida que estudiaba la sociedad norteamericana, veía cada vez más, en la igualdad de condiciones, el hecho generador del que cada hecho particular parecía derivarse, y lo volvía a hallar constantemente ante mí como un punto de atracción hacia donde todas mis observaciones convergían.

¿Qué vivo contraste existe entre esas apreciaciones de un observador francés en los Estados Unidos de América, y las de Humboldt, un alemán, en el México que emprendía la transición a la libertad! Jamás he visto —confesó Humboldt— país en el que impere tan profunda desigualdad: un puñado de opulentos y una muchedumbre de indigentes. El viajero alemán no habló entonces con el tecnicismo escrupuloso que emplearíamos hoy: pobreza extrema, es decir, miseria. Pero se trataba de eso. Ese era el drama de la nación. Y ese ha sido su acicate revolucionario. Por supuesto, lo fue en 1910, y desde luego en 1917, cuando un “núcleo fundador” de la nueva Constitución —y más todavía, del constitucionalismo del siglo XX—, se recogió en el Palacio del Obispado hasta salir con sus tablas de la ley: los artículos 27 y 123.

En el campo y en la fábrica de Querétaro, hasta el arribo del siglo XX e inmediatamente después, las cosas anduvieron como en los campos y en las fábricas de todo México. Atrae una sonrosada descripción de Llanos y Alcaraz sobre “El Hércules”, una de las más notables factorías queretanas:

El aspecto de los vastísimos salones llenos de máquinas y de obreros activos y silenciosos, el ruido imponente y continuado de multitud de aparatos que maniobran con vertiginosa rapidez, haciendo pasar la sutil hebra de algodón por tantas y tan admirables transformaciones, el orden, el aseo, el respeto que allí reinan constantemente, forman un conjunto que impresiona al observador

y que no se olvida jamás. La industria, el movimiento, el trabajo y la inteligencia del hombre, personificados en aquel grandioso edificio, inspiran las más lisonjeras reflexiones y dejan en el ánimo una huella muy agradable.

Ni una palabra sobre la jornada, ni una sobre el salario, ni una sobre el descanso, ni una sobre la vivienda, ni una sobre la seguridad, ni una sobre la justicia. Esos no eran los temas del Estado mexicano; difícilmente podrían ser los del Estado queretano. Subía el producto interno bruto, aunque bajara su aprovechamiento personal. Bastaba el orden y era suficiente el progreso.

La reclamación agraria fue el nervio de la Revolución mexicana. Cuando los españoles invadieron México, idearon un nuevo sistema de dominación. El poder, para serlo de veras, debía abarcar el cuerpo y el alma de los indios. A ésta se dirigió el benévolo desempeño de los misioneros, hombres de la cruz. A aquél se dirigió el dominio de la tierra, por los hombres de la espada. Esto quedó grabado en la conciencia de los indios, y afloró cada vez que pudo. De ahí la honda vena popular de los líderes agrarios, que miraban más hacia el pasado de la tierra, donde se hallaban sus títulos ancestrales y sus bienes colectivos, que hacia el futuro de la agricultura, donde el capital aguardaba la mano de obra de los peones.

Por eso nuestra legislación rural decía, hasta la reforma de 1992, que el presidente de la República era la suprema autoridad agraria. Esta norma tuvo un radical sentido histórico y ético, asociado a los más hondos propósitos de los campesinos revolucionarios, que acabaron siendo propósitos de la Revolución mexicana. En efecto, el presidente era el heredero natural de los caudillos agrarios; encargado de cumplir las promesas de éstos, que eran las mejores promesas de aquélla. Como los grandes pueblos migrantes, México tuvo, sin moverse de su lugar, un éxodo prolongado hacia el destino transmitido por los padres a los hijos, en la soledad más grave: la tierra prometida.

En Querétaro —según la noticia que aporta el tomo V—, el primer reparto agrario se hizo en Santa Rosa Jaúregui. El 19 de enero de 1916, en la etapa preconstitucional, pero dentro del imperio de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, unos campesinos de esta juris-

dicción se dirigieron al primer Jefe del Ejército Constitucionalista para denunciar la “opresión feudal” que las haciendas venían “ejerciendo sobre los vecinos de este Pueblo desde tiempo inmemorial...”.

No extrañará a quien tenga los pies en la tierra, pues, que la organización política de la mayoría de los mexicanos se asociara a las causas laborista y agrarista. Si el Estado social mexicano quería ser un producto de la Revolución, debía recibir a los obreros y a los campesinos como protagonistas calificados de la destrucción y de la construcción, que el propio Estado debía encabezar, si no con las armas, sí con las leyes, y a la cabeza de todas la Constitución de la República. Ésta, para ser genuinamente revolucionaria y verdaderamente mexicana, tuvo que ser también agrarista y obrerista; ese fue el signo distintivo de la Revolución, de la Constitución y del Estado social que nació de aquella y se sostuvo con ésta.

Los obreros y los campesinos, a su vez, militaron reunidos y unidos en organizaciones de interés gremial, que también serían de interés político. No se trataba de negociar contratos individuales de trabajo o convenios de aparcería, sino de reconstruir la nación e instaurar la justicia social. No bastaban los abogados, ni los gestores; no era suficiente el vigor personal para consumir un histórico trabajo colectivo. Para ello, los obreros y los campesinos, miembros de clases, debían comparecer en la escena con el contingente y la fuerza de su clase; no uno a uno, sino todos juntos.

La Constitución queretana de 1917 no se ocupó en asuntos que regulaba la federal, como los derechos de los individuos y las garantías para el trabajo. Se aplicó, por lo tanto, al otro sector de una ley fundamental, y lo hizo en un plazo brevísimo, que ponderan los autores de esta obra. Dejo el comentario en sus propias palabras: “¡Sólo ocho días para elaborar la ley fundamental del estado!”; “Las sesiones se desarrollaron en forma vertiginosa”.

Ahora bien, no es original de Querétaro esta forma impetuosa de legislar. La hemos tenido en la ley suprema del país. Como muestra valdría recordar el apuradísimo dictamen sobre la iniciativa de reforma penal de 1993 —artículos 19 y 107—, que se hizo el mismo día de la presentación de la Iniciativa —8 de julio—, no sé si unas horas o unos minutos después, y no quiero pensar que antes. Pero el

ejemplo más notable de esta diligencia, que a veces desconcierta y en otras descarrila, lo tuvimos en 1994: un mes apenas para llevar adelante la reforma judicial, que pudo ser una gran reforma y quedó en reforma grande.

El mundo ha girado. En cada vuelta precipita una época. Así son las cosas hoy. Se abrevian las etapas de la historia y se suceden las generaciones con una prisa que antes no se conoció. También las leyes se modifican. Son estímulo o resonancia, y en ambos casos deben cambiar. El Estado se transforma o se reforma cada vez que varían las reglas para la relación entre el hombre y el poder: esa es la auténtica reforma del Estado, que va aparejada con una reforma en la idea social sobre el ser humano, en la personal sobre la sociedad, y en ambas sobre el Estado.

La generación revolucionaria de 1789, los hombres de la Asamblea Nacional en Francia, se conformaron con lo que entonces parecía un milagro; un milagro que construyó el brazo popular: los derechos naturales e irreductibles del ser humano: libertad, propiedad, seguridad y resistencia a la opresión. La generación revolucionaria de 1917, los hombres del Congreso Constituyente de Querétaro, fueron más allá: construyeron las garantías sociales. Bajo éstas hemos vivido en tiempos de crisis y de progreso, de incertidumbre y de ilusión. Han sido la escuela de la nación. Aquéllos y estos derechos —clásicos unos, modernos otros— son patrimonio de los mexicanos; si se perdieran, nos perderíamos.

Es verdad que la generación de hoy, y las que sigan, deberán proseguir la construcción de la República, en los términos que ellos mismos resuelvan. Actuarán en su dorada oportunidad. Sin embargo, podrán tomar enseñanza y precaución en las grandes coordenadas de México. Si desconocen la historia, pudieran verse en el riesgo de repetirla. Y en la historia no todo ha sido luz.

Me parece que el estudio de nuestra larga marcha constitucional daría a esos jóvenes un consejo fundamental: les propondría ir adelante y les haría ver qué es adelante en la nación de hoy. Acaso sería lo mismo, con la variedad que aporten las circunstancias, que en la nación de ayer. Porque finalmente lo que ayer estuvo y hoy está adelante es la justicia y es la libertad.

Estos propósitos se documentan en la Constitución y a ellos debe servir el Estado. Pero no una Constitución incolora y aséptica, la ley fundamental en abstracto que recomiende una curiosa ingeniería constitucional; y tampoco un Estado de derecho sin compromiso ni calificación. Lo que necesitamos es una Constitución social y un derecho social; son los brazos de los que se vale la sociedad para que el hombre, eje de la vida, alcance su destino personal.

Es aquí donde destaca otro de los proyectos principales de los mexicanos, desde hace tiempo, quizás todo el tiempo: la democracia. También en este punto el constitucionalismo mexicano, caminando hacia adelante, huyendo de presunciones y fantasías, ha descubierto de qué hablamos cuando hablamos de democracia; o bien, qué democracia queremos. Que haya partidos, registros electorales, comicios higiénicos y puntuales; que haya todo eso, enhorabuena, pero que haya más que eso: un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Si esto no existe, aquello no basta. Estaríamos en una democracia a medias, cuando tenemos que vivir la vida completa.