

## RAÍZ Y HORIZONTE DE LOS DERECHOS “SOCIALES” EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Consideración introductoria*. II. *Derecho social*. III. *Constitución y derecho social*. IV. *Algunas implicaciones de los derechos sociales*. V. *Antecedentes en México*. VI. *Nota sobre los factores de la Revolución*. VII. *La obra del Congreso Constituyente*. VIII. *Factores de poder y decisiones fundamentales*. IX. *El constitucionalismo social*. X. *Reformas constitucionales*. XI. *Identidad de la Constitución mexicana*.

### I. CONSIDERACIÓN INTRODUCTORIA

De esta materia me he ocupado en antiguas reflexiones personales, que datan de treinta años.<sup>1</sup> Las recupero ahora y añado otros elementos para construir el panorama sucinto de la raíz y el horizonte “sociales” de la Constitución mexicana, y por ende, de una buena parte de los derechos que esa carta reconoce al individuo, más allá —o en indispensable unidad, mejor dicho— de las prerrogativas clásicas, heredadas del texto de 1857.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> En *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*, San José Costa Rica, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1998, pp. 77-110.

Dedico este trabajo a la obra colectiva en homenaje a mi eminente colega y amigo Héctor Fix-Zamudio. Difícilmente habría otro jurista mexicano que mereciera, con iguales méritos, los reconocimientos de que ha sido objeto Fix-Zamudio a lo largo de estos años. Su contribución al desarrollo del derecho nacional ha sido verdaderamente singular, y a ella se suma el prestigio que ha dado a México más allá de nuestras fronteras. Por todo ello —pero además por una antigua y constante amistad— me sumo al homenaje que ha preparado la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de esta obra colectiva.

<sup>1</sup> Así, “El Derecho social”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XV, núm. 59, 1965, pp. 633 y ss.; “Lo social en los sistemas jurídicos constitucional e internacional contemporáneos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año I, núm. 1, 1968, pp. 119 y ss.; “Tres textos precursores en el constitucionalismo social”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año I, núms. 2-3, 1968, pp. 469 y ss.; y “El Derecho social, una nueva orientación”, *Pensamiento Político*, México, vol. II, núm. 6, 1969, pp. 171 y ss.

<sup>2</sup> La sección I del título I de la carta de 1857 tuvo el rubro “De los derechos del hombre”. La de 1917 fue expedida como reforma de aquélla, pero en realidad fue una Constitución nueva. “Caso singular era éste en nuestros fastos constitucionales. Ni se trataba de un acta de reformas, como la de

Esas prerrogativas luminosas fueron directa o indirectamente tomadas de los grandes ordenamientos primordiales en que se cimentó nuestra Constitución liberal:<sup>3</sup> ante todo, las declaraciones de las colonias inglesas que surgían a la independencia en el último tercio del siglo XVIII,<sup>4</sup> la Constitución estadounidense y, por supuesto, la declaración francesa de 1789,<sup>5</sup> que fertilizaron la historia con el formal reconocimiento del ser humano como eje de las instituciones jurídicas,<sup>6</sup> principio que hoy día es

47, que abrogaba, modificaba o adicionaba la Constitución de 24 en las partes en que diferían ambos instrumentos; ni tampoco reemplazaba a la Constitución anterior que desaparecía, según lo hizo la de 57 con la de 24. La de 17 es sin duda una Constitución, por su contenido y por su nombre; pero por respeto a la de 57, se impuso el único cometido de reformarla. Es una Constitución que reforma a otra Constitución; la realidad mexicana no paró mientras en esta sutileza y le reconoció a la Carta de 1917 un destino autónomo”. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-1973)*, 5a. ed., México, Porrúa, 1973, p. 816. El capítulo I del título primero de la Constitución de 1917 se denomina “De las garantías individuales”. La diferencia en los rubros pone de manifiesto la idea que prevaleció en 1957: los derechos del hombre son anteriores a la ley fundamental, que los reconoce; y en 1917: la Constitución establece esos derechos. Empero, el primer artículo de ambos ordenamientos se refiere a “las garantías que otorga” la Constitución.

3 En el origen del constitucionalismo mexicano hay por lo menos dos influencias dominantes, ambas enfrentadas a la tradición hispánica: estadounidense, una, francesa, la otra. Esto se advierte desde la primera Constitución mexicana que tuvo una vigencia accidentada, la carta de 1824, que no contuvo declaración de derechos, salvo en puntos relativos a la administración de justicia. Sobre esta doble fuente constitucional en aquel texto primordial, *cfr.* Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986. Otros autores abordan un triple influjo: Francia, Estados Unidos y España; incluso, se pondera otra huella: la influencia de Colombia (“el temprano estímulo colombiano”). Ferrer Muñoz, Manuel y Luna Carrasco, Juan Roberto, *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

4 Son las primeras tablas de derechos en el sentido moderno —señala Manuel García Pelayo— “Aunque evidentemente influidos por el sistema del *Common Law* británico, y representando en muchos aspectos una decantación del mismo, las declaraciones americanas significan, con todo, algo nuevo en la Historia, pues no se apela al Derecho histórico ni a la tradición, sino a los derechos de la naturaleza humana y de la razón; no aparecen como emanación de un orden concreto, sino como supuesto de todo orden”. *Derecho constitucional comparado*, 7a. ed., Madrid, Manuales de la Revista de Occidente, 1964, p. 151.

5 No obstante que las declaraciones estadounidenses son anteriores a la francesa, se suele reconocer que fue en ésta “donde el mundo aprendió los derechos del hombre”. Mirkine-Guetzévitch, Boris, *Les constitutions européennes*, París, Presses Universitaires de France, 1951, t. I, p. 128. Biscaretti di Ruffia examina la “fuerza explosiva” de la declaración francesa, “que elevaba la dignidad de los individuos hasta entonces considerados como simples súbditos”; esa fuerza “resulta claramente perceptible si se le compara especialmente con las cautas y desdibujadas enunciaciiones de los mismos derechos, típicas del ordenamiento británico, que no pretendían expresar aspiraciones de carácter universal...”. *Introducción al derecho constitucional comparado*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, México, FCE, 1996, p. 118.

6 Es elocuente el artículo 2o. de la *Déclaration* de 1789: “El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre...”. En su hora, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (Constitución de Apatzingán), de 1814, señalaría: “La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad,

el cimiento de las diversas formas de tutela del individuo, internas y externas, declarativas, preceptivas y jurisdiccionales.<sup>7</sup>

Con este asunto enlaza otra cuestión de suma importancia, que no examinaré ahora: la posición de los tratados internacionales —centralmente, los relativos a derechos humanos— con respecto a la legislación nacional, constitucional y secundaria.<sup>8</sup> La existencia de comisiones y tribunales con integración y alcance internacionales, que en su desempeño aplican normas de este mismo carácter, confiere notable vitalidad al régimen de los derechos humanos y concurre a establecer la irreductibilidad de éstos en la múltiple perspectiva territorial —más allá de las fronteras nacionales—, temporal —por encima de los plazos regulares de vigencia de las leyes nacionales— y material —por la consolidación de bienes jurídicos merced al evidente consenso de los individuos y los Estados: derechos a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la justicia, etcétera—. Debo recordar

seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas"; y la Constitución mexicana de 1857 sostendría a la cabeza de sus preceptos: "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales..." (artículo 1o.).

7 Por ahora, la más enérgica protección internacional de los derechos humanos deriva de la existencia de jurisdicciones internacionales cuyos fallos sobre esta materia son vinculantes para los estados, previo reconocimiento por éstos de la competencia de órganos correspondientes. Tales son los casos de la Corte Europea de Derechos Humanos (Estrasburgo) derivada de la Convención de Roma, y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (San José, Costa Rica), derivada de la Convención Americana o Pacto de San José. En su jurisprudencia, este tribunal ha sostenido que "el ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado"; que la tutela del derecho internacional convencional "parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que sólo puede penetrar limitadamente"; y que la obligación estatal de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos contenidos en el pacto americano "implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos". Corte Interamericana de Derechos Humanos, La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A, núm. 6, párr. 21, y Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4, párrs. 165 y 166.

8 El tema, ampliamente examinado por la doctrina, se suscita en México a propósito del artículo 133 de la Constitución, inspirado en la legislación constitucional estadounidense: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión". Sobre el particular, véase la colección incluida en Tapia Hernández, Silverio (comp.), *Principales declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México*, reimp., Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1995.

aquí la función que a este respecto han desarrollado, en el plano americano, la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos.<sup>9</sup>

Hablo de raíz y en esta forma aludo a un origen característico, que hizo germinar al texto fundamental precisamente en esta tierra y le confirió un sello propio; y me refiero al horizonte, porque el “genio” de la Constitución mexicana propone un destino particular, sin negación ni sustracción, por supuesto, del destino general de la humanidad, que ya se advierte en las Constituciones democráticas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

## II. DERECHO SOCIAL

Hace tiempo se acreditó la expresión derecho “social”, cuestionada desde su origen, sin embargo, porque no habría ningún derecho que no tuviese carácter social.<sup>10</sup> Es verdad: el derecho se construye en la sociedad y para organizar la conducta de los seres humanos que la integran. Pero también es cierto que aquella expresión no es unívoca; posee otros significados que le confiere el uso general. Así, en lo que ahora nos interesa, se puede hablar por lo menos de una doble posibilidad de que determinado derecho, es decir, cierta organización impositiva de la conducta humana sea “social”, y en tal sentido —o en tales sentidos— se distinga de otro derecho carente de este carácter convencional.<sup>11</sup>

9 Ya es copiosa la bibliohemerografía acerca de estos organismos. Citaré, sólo por vía de ejemplo, los trabajos de dos jueces de la Corte: Gros Espiell, Héctor, varios artículos en *Derechos humanos y vida internacional*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995, esp. pp. 53 y ss., 217 y ss. y 233 y ss.; y Fix-Zamudio, Héctor, “El Derecho internacional de los derechos humanos en las Constituciones latinoamericanas y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, pp. 445 y ss. Asimismo, los artículos integrantes de la obra colectiva: Nieto Navia, Rafael (ed.), *La Corte y el sistema interamericano de los derechos humanos*, San José, Costa Rica, OEA-Unión Europea, 1994.

10 Al referirse a la calificación de social que se da al derecho del trabajo, escribió Rafael de Pina: “lo cierto es que no existe rama alguna del derecho que no sea social, en el verdadero y propio sentido que tiene esta palabra”. *Curso de derecho procesal del trabajo*, México, Ed. Botas, 1952, p. 10.

11 Hace años, Héctor Fix-Zamudio señaló: “la denominación del Derecho social, no obstante su gran aceptación, carece de una pureza conceptual estricta, siendo difícil encontrar otro vocablo que pueda aplicarse de manera unívoca, pero en cambio posee la indudable ventaja de constituir un término sugestivo que nos proporciona una idea aproximada del contenido y la naturaleza de la materia a que se refiere”. “Introducción al estudio del Derecho procesal social”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, México, núm. 3, 1965, p. 23.

Por una parte, se dice social el derecho que expiden los grupos sociales, no el Estado mismo a través de sus órganos formales.<sup>12</sup> Empero, es necesario tomar en cuenta, para poner las cosas en su justa dimensión, que en todo caso ha de ser el Estado quien faculte a los organismos de la sociedad para disponer un orden normativo que discipline la conducta de sus integrantes. En otros términos, el Estado, por medio de sus estatutos, faculta la “función legislativa” de los entes sociales, asume como propias las normas que de ella resultan y se hace cargo de su cumplimiento, cuando para eso no bastan las instancias societarias.

En este sentido, se habló del gradual abandono de la unidad del derecho, tomando en cuenta que cada profesión o corporación solicitan —y a menudo obtienen— la potestad de autorregularse, tomando porciones del poder reglamentario del Estado.<sup>13</sup> Igualmente, se advirtió que el derecho social tendría como función la “integración objetiva de una totalidad para alcanzar la comunión de los miembros”; como fundamento de su fuerza obligatoria, el hecho de ser “engendrado, de modo directo, por la misma totalidad que él integra”; como objeto, la “reglamentación de la vida interior de la totalidad”; y como sujeto al que se dirige, la “persona colectiva compleja”.<sup>14</sup>

Pero hay otro concepto fecundo del derecho social, que ha llegado a los planos constitucional e internacional. Además de sus antecedentes filosóficos y morales, cuenta con formulaciones en ciertos textos declarativos de derechos humanos. Se funda en una nueva “idea” sobre el ser humano —nueva, quiero decir, en la segunda mitad del siglo XIX—, arraiga en el concepto de solidaridad y abre el camino para la construcción del Estado de bienestar, el *welfare state* que está en el núcleo del Estado social moderno,<sup>15</sup> y que ha

12 En una de sus primeras floraciones, el derecho social de creación autónoma se expresó en la figura del contrato-ley de trabajo, que, como dijo Ripert, se halla a media vía entre la convención y la ley: es una “reglamentación que no toma gran cosa de la fuerza contractual”. *El régimen democrático y el derecho civil moderno*, trad. de José M. Cajica, Puebla, Cajica, 1951, pp. 333-337.

13 *Ibidem*, pp. 314 y 315.

14 Gurvitch, Georges, *L’Idée du droit social*, París, Lib. du Recueil Sirey, 1932. Desde hace tiempo se ha rechazado este concepto de derecho social, sosteniendo que culmina en un “pluralismo anárquico”; así, Dabin, Jean, *Doctrina general del Estado*, trad. de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, México, Jus, 1946, p. 414.

15 Algunas Constituciones modernas proclaman el carácter social de los Estados correspondientes. Así, el apartado 1 del artículo 20 de la Constitución alemana de 1949 señala: “La República Federal de Alemania es un Estado federal, democrático y social”. La Constitución francesa de 1958 advierte: “Francia es una República indivisible, laica, democrática y social...” (artículo 2o.). Esta última referencia proviene de la Constitución de 1946. Los constituyentes de ese momento trataban de superar la democracia puramente política y realizar la económica y social. *Cfr.* Debbasch, Charles *et*

corrido un largo camino en el presente siglo: del entusiasmo al escepticismo, del apogeo a la declinación.<sup>16</sup>

Este otro derecho social se reconoce por un signo: el equilibrio deliberado de las fuerzas individuales y sociales, que ciertamente no se ajustan a la quimera de la “igualdad formal”. Se reconoce, pues, el dato inexorable de la desigualdad y se aportan medios para corregirla.<sup>17</sup> Desde otra perspectiva, el derecho social “tutelar” asume la compleja realidad de los individuos, que no se acomodan al arquetipo de la persona física, sin más, propuesto por el derecho liberal.

Es así como:

al., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, Economica, 1983, p. 451. La Constitución española de 1978 manifiesta: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho...” (artículo 1.1). La Constitución de Polonia, de 1997 —posterior, pues, a la caída de la democracia popular socialista—, cuyo preámbulo destaca el “principio de subsidiariedad que refuerza los derechos de los ciudadanos y de sus comunidades” y el “deber de solidaridad” entre los hombres, dice que Polonia es “un Estado democrático de derecho que realiza los principios de la justicia social” (artículo 2o.). En una línea semejante, bajo otros conceptos, se inscribe la Constitución italiana de 1947, cuyo artículo 2o. indica que la República “reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, como individuo y en las formaciones sociales en las que desarrolla su personalidad”, y reclama el cumplimiento de los “deberes inderogables de solidaridad política, social y económica”.

16 Durante un cuarto de siglo, el *welfare state* tuvo éxito, “en un período de crecimiento económico sin precedentes, asegurando el nivel de vida, el empleo, los servicios sociales básicos —salud, educación, jubilación—, incentivando el mercado y la producción, fomentando la paz, la estabilidad social y siendo un ferviente defensor del consenso entre las distintas fuerzas sociales”. Todo ello fue replanteado: “El final del crecimiento económico, la inflación, la crisis fiscal y por tanto de los recursos para el gasto público, y sobre todo el fin del pleno empleo y el comienzo del desempleo masivo, han demostrado no sólo las limitaciones de esta fórmula social sino sus contradicciones internas. El intervencionismo estatal, más que una ayuda para resolver los problemas de la sociedad actual, parece haberse convertido en un impedimento, y una pérdida de confianza cada vez mayor se acrecienta a su alrededor”. Picó, Josep, *Teorías sobre el Estado de bienestar*, México, Siglo XXI Editores, 1987, pp. 2 y 3. La crisis “incide de modo negativo sobre el principio de legitimidad que da uno de los nombres del Estado social: bienestar”. García Cotarelo, Ramón, *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 112.

17 En la literatura jurídica mexicana, Mendieta y Núñez expone los términos de la caracterización clásica: derecho social es “el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo”. *El derecho social*, México, Porrúa, 1953, pp. 66 y 67. Alberto Trueba Urbina considera que el derecho social “es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles”. *Derecho social mexicano*, México, Porrúa, 1978, p. 309. Rubén Delgado Moya señala que derecho social es “el conjunto de normas que protegen y reivindican a todos los económicamente débiles”. *El derecho social del presente*, México, Porrúa, 1977, p. 116. Asimismo, sostiene que “el Derecho Social del Presente es el conjunto de principios e instituciones que reivindican plenamente a todos los económicamente débiles”. *Ibidem*, p. 188.

fue naciendo, poco a poco, un nuevo tipo de hombre, como punto de partida para el legislador; la imagen del hombre sujeto a vínculos sociales, del hombre colectivo como base del Derecho social. El concepto individualista de la persona se desdobra, a partir de ahora, en diferentes tipos. Tras la abstracción niveladora de este concepto de la persona va dibujándose ahora la peculiaridad individual. El Derecho social no conoce simplemente personas; conoce patrones y trabajadores, obreros y empleados....<sup>18</sup>

En esta orientación también son frecuentes los reconocimientos a derechos de ciertos agregados humanos, con características que los distinguen, en sustancia, de las tradicionales personas colectivas. Es así que se pone énfasis en los agrupamientos obreros —sindicatos y federaciones de sindicatos—, agrarios —comunidades y ejidos, en el sistema mexicano— la familia, las asociaciones de consumidores e inquilinos, etcétera.

Ciertamente, un derecho tutelar de los débiles pudiera convertirse en un orden clasista o sectorial, siempre en riesgo de sacrificar a unos ciudadanos en aras de proteger a otros.<sup>19</sup> Acabaría por imperar la fuerza del número, armada por el brazo del legislador. De ahí que la orientación democrática, o humanista, mejor dicho, del derecho social, advierta que éste tiene una frontera: los derechos humanos, “cuya esencia se cifra precisamente en garantizar la libertad exterior del hombre, haciendo posible con ella la libertad interior de su conducta moral”.<sup>20</sup>

### III. CONSTITUCIÓN Y DERECHO SOCIAL

Esta vertiente social del derecho llegaría, como dije, a las declaraciones constitucionales de derechos del ser humano,<sup>21</sup> e informaría el curso

18 Radbruch, Gustavo, *Introducción a la filosofía del derecho*, trad. de Wenceslao Roces, México, FCE, 1955, p. 161.

19 De tal suerte pudiera entronizarse lo que Loewenstein llama Constitución “semántica”. Ésta, lejos de ser un medio para limitar la concentración del poder y abrir el juego de las fuerzas sociales, hará que “la dinámica social (tenga) restringida su libertad de acción y (sea) encauzada en la forma deseada por los detentadores del poder. La transformación del poder está congelada en beneficio de los detentadores fácticos del poder, independientemente de que éstos sean una persona individual (dictador), una junta, un comité, una asamblea o un partido”. *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarre, Barcelona, Ariel, reimp. 1979, pp. 218 y 219.

20 Radbruch, *op. cit.*, p. 164.

21 Los primeros pasos se dieron en plena Revolución francesa: artículos 21 y 22 de la Declaración de 1793, inspirada en el proyecto presentado por Robespierre a la Sociedad de los Jacobinos. Ésta se refirió a: limitaciones sociales de la propiedad, obligación que tiene la comunidad de proveer a la subsistencia de sus miembros, socorros para los indigentes a título de obligación del rico frente al

del derecho internacional de los derechos humanos.<sup>22</sup> Éste se ha construido ampliamente —y su desenvolvimiento prosigue— a través de declaraciones, convenciones, pactos, tratados, que abordan con mayor o menor detalle los derechos sociales, económicos y culturales del individuo. Últimamente se ha ratificado el primado mundial de los derechos humanos, en el marco de las normas del derecho de gentes.<sup>23</sup> Así se ha constituido, a escala mundial, una frondosa y creciente carta magna del ser humano.<sup>24</sup>

pobre, exención fiscal de los menesterosos e instrucción universal. Avanzó en la misma línea, años después, el preámbulo de la Constitución francesa de 1848. Esta proclama “derechos nuevos, principalmente de carácter económico y social, y reafirma solemnemente los más antiguos... Al aludir a la fraternidad, integra la fórmula republicana”. Debbasch *et al.*, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, cit., p. 381. Asimismo, *cfr.* García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, cit., pp. 466, 467 y 481. Tres cuartos de siglo más tarde, la tendencia social constituiría el aspecto más interesante del constitucionalismo social de la primera posguerra mundial. *Cfr.* García Oviedo, Carlos, *El constitucionalismo de la postguerra*, Sevilla, 1931, p. 205. Se afirmó el carácter social del Estado, frente a los principios de la libertad individualista, señaló Schmitt. *Cfr. Teoría de la Constitución*, México, Ed. Nacional, 1952, p. 203. De ahí que, como advirtió Adolfo Posada, se valorizaran en alto grado los derechos sociales, económicos y culturales. *Cfr. Tratado de derecho político*, Madrid, 1935, t. II, p. 141.

22 Con razón apuntó César Sepúlveda: “El Derecho internacional moderno ya no se ocupa exclusivamente de las relaciones políticas entre las naciones, sino que también tiende a procurar la justicia social a todos los hombres”. “Desarrollo y movimiento del Derecho internacional desde 1942”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XIV, núm. 54, 1964, p. 359. Carlos García Bauer manifiesta que bajo el derecho internacional nuevo los derechos humanos “pasan a ocupar lugar de preferencia en las relaciones internacionales y en el Derecho internacional, obligando a la revisión de conceptos básicos del Derecho internacional, como el de la soberanía y el de quiénes son los sujetos en Derecho internacional...”. *Los derechos humanos, preocupación universal*, Guatemala, Universidad de San Carlos, 1960, pp. 41 y 46. Los individuos han devenido sujetos del derecho internacional: Friedmann, Wolfgang, *La nueva estructura del derecho internacional*, trad. de Agustín Bárcena, México, Trillas, 1967, esp. pp. 58 y ss., 89 y ss., y 280 y ss. Kelsen previno que “en la misma medida en que el Derecho internacional penetre en los dominios reservados hasta ahora a los órdenes jurídicos nacionales, reforzará su tendencia a regular directamente la conducta de los individuos”. *Teoría pura del derecho*, trad. de Moisés Nilve, 3a. ed., Buenos Aires, Eudeba, 1963, p. 203.

23 En la Declaración y programa de acción de Viena, producto de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (junio de 1993), ésta “reafirma el solemne compromiso de todos los Estados de cumplir sus obligaciones de promover el respeto universal, así como la observancia y protección de todos los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, otros instrumentos relativos a los derechos humanos y el derecho internacional. El carácter universal de esos derechos y libertades no admite dudas... Los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos; su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos” (I, 1). *Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Declaración y programa...*, Nueva York, Naciones Unidas, 1995, pp. 30 y 31.

24 El cambio que apareja la presencia de los derechos sociales se advierte en numerosos instrumentos internacionales. En esta corriente cabe mencionar, además de lo previsto en la Carta de las Naciones Unidas (1945) y la Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948), reformada por el protocolo de Buenos Aires (1967), una serie de declaraciones y tratados que abordan esta materia, conjuntamente con otras o en forma específica: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), Carta Social Europea



El núcleo de ésta es lo que pudiera denominarse el “núcleo irreductible” de los derechos humanos;<sup>25</sup> es decir, el conjunto de libertades y privilegios acumulados desde las primeras declaraciones, que han conseguido el consenso en la legislación nacional y en el plano internacional. De ahí se sigue un genuino derecho universal de los derechos humanos.

A esta tendencia es preciso agregar un fenómeno muy interesante y significativo del mundo moderno, a saber, la armonización del derecho social de diversos países, en procuración de ciertas condiciones protectoras comunes para los nacionales de cada uno en el territorio de los otros. Esto se suscita en virtud de la integración económica y de la migración de trabajadores en el interior de la región correspondiente. De ahí proviene el llamado derecho social europeo.<sup>26</sup>

En suma, el tema social sería, en lo sucesivo, un personaje natural de la Constitución, en lo interno, y de la convención, en el plano internacional. Se concentraría en los derechos humanos de “segunda generación”, es decir, los que tienen como contrapartida la acción, la prestación, la diligencia del poder formal —pero también de otros actores de la vida social—, y no apenas el retraimiento o la abstención del Estado.<sup>27</sup>

Obviamente, la admisión de nuevos derechos, e inclusive de programas y expresiones sobre los fines del Estado, más las exigencias que propone el “modo de ser” de cada nación, fuente de las Constituciones y de los constitucionalismos particulares, llevaron a la expedición de leyes

(1961), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y su protocolo adicional en materia de derechos económicos, sociales y culturales (1988), Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (1990), etcétera.

25 Cfr. Albanese, Susana, *Promoción y protección internacional de los derechos humanos*, Buenos Aires, Ed. La Roca, 1992, p. 30.

26 Este derecho emana de la Comunidad/Unión Europea, conforme al artículo 51 del Tratado Constitutivo de la Comunidad (llamada Económica, hasta el Tratado de Maastricht, 1992) Europea. La formación y aplicación recae —entre otras instancias— en el Tribunal de Justicia (artículos 164 y ss.). Se ha expresado preocupación por el hecho de que la jurisprudencia del Tribunal pudiera imponer “cargas nuevas e injustificadas” a las entidades alemanas en materia de prestaciones sociales. Cfr. Eichenhofer, Eberhard, “Il ruolo della Corte di Giustizia nello sviluppo del diritto sociale europeo”, trad. de E. Ferrari y D. U. Galetta, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, Italia, año V, núm. 1, 1995, pp. 1 y ss.

27 Difundidos por la Constitución de Weimar, estos derechos son calificados por Schmitt como “esencialmente socialistas”; lo son “a prestaciones positivas del Estado”; al referirse al derecho al trabajo, Schmitt hace ver que “según su estructura lógica y jurídica, tal derecho se encuentra en contraposición con los auténticos derechos fundamentales y de libertad, siendo por ello erróneo el hablar indistintamente de derechos fundamentales”. *Teoría de la Constitución*, cit., p. 196.

fundamentales mucho más extensas que las precedentes. Un ejemplo de esto es el caso de México, con los extensos artículos 27 y 123, entre otros. En fin, no parece posible sujetarse a una pretensión reductora que sólo anida en la abstracción: “A la pregunta: ¿Qué debe contener una Constitución? podría responderse... brevemente: Lo mínimo, y este mínimo traducirse en normas legales. Característica esencial de la Constitución ideal sería su máxima brevedad”.<sup>28</sup> Sin embargo, no es posible establecer un metro universal que resuelva qué es lo mínimo indispensable. Obviamente, varía de país a país.<sup>29</sup>

#### IV. ALGUNAS IMPLICACIONES DE LOS DERECHOS SOCIALES

Ahora bien, es preciso observar también que los llamados derechos sociales suelen proyectarse hacia los particulares y las organizaciones sociales en forma mucho más intensa que la correspondiente a las facultades tradicionales. Los derechos de formular peticiones al poder público, celebrar reuniones y manifestaciones, difundir ideas, etcétera, tienen cierto impacto sobre otros particulares: por una parte, el derecho de éstos constituye un límite natural para el ejercicio de aquéllos, y por otra, todos se hallan obligados a respetar el ejercicio de las prerrogativas individuales que se practica dentro de los límites acordados por la Constitución. En cambio, los derechos sociales implican mucho más que esa tolerancia relativa a cargo de los otros ciudadanos: traen consigo notables afectaciones en el derecho de éstos o aparejan cargas u obligaciones importantes;<sup>30</sup> por ejemplo, las disposiciones en materia de salario y descanso se imponen rigurosamente al empleador; la protección a los menores de edad se exige directamente a los padres de familia, etcétera.

28 Wheare, K. C., *Las Constituciones modernas*, 2a. ed., Barcelona, Labor, 1975, p. 38.

29 El mismo Wheare reconoce que esa forma de ver las cosas soslaya los problemas que se afrontan cuando “se desea fraguar una Constitución que resulte aceptable para los que han de ponerla en acción o han de vivir con ella...”. Es preciso examinar esta cuestión “antes de que podamos decidir cuál es el mínimo irreductible que bastaría circunscribir en la Constitución”. *Ibidem*, p. 39.

30 En estas hipótesis aparece la injerencia del Estado por diversas vías: legislativa y administrativa, más el desempeño jurisdiccional ajustado a propósitos tutelares. Mediante dicha injerencia —escribe Ignacio Burgoa— “se eliminan los principios de la autonomía de la voluntad y de la libre contratación, en el sentido de que las autoridades estatales, en ejercicio del poder imperativo, eviten que se formen vínculos de derecho que impliquen una reducción o un menoscabo de los derechos que para la clase trabajadora en general o para el trabajador en particular surgen de la garantía social consignada constitucional y legalmente”. *Las garantías individuales*, 5a. ed., México, Porrúa, 1968, p. 244.

Los derechos tradicionales y los sociales convergen en seres humanos de carne y hueso, individuos concretos, portadores de un valor infungible —ellos mismos— en procuración de su destino. Considero que ambas categorías se resumen en un solo derecho, que abarca en síntesis a todos: el desarrollo. No hablo ahora del difuso derecho general al desarrollo —frecuentemente reconocido como un derecho de tercera generación, al lado de los derechos a la paz, a la salud del ambiente, a la seguridad, y otros—. Me refiero aquí al desarrollo individual del hombre concreto. Todos los derechos de que se inviste a éste tienen un sentido unitario: favorecer su desarrollo personal, el desenvolvimiento de sus potencialidades, el alcance de su destino.<sup>31</sup>

Por otra parte, bajo este mismo concepto se localizan restricciones o modalidades a las libertades clásicas de los propios beneficiarios del derecho proteccionista, limitaciones que se establecen en aras de la tutela debida a dichos sujetos, que de otra suerte —por su objetivo desvalimiento, sus carencias, que hacen ilusorias la libertad y la igualdad formales— pronto resultarían arrollados por las fuerzas del mercado. Esa reducción en el estatuto de libertades se mira, por ejemplo, en las restricciones o prohibiciones que el sistema agrario mexicano anterior a la reforma de 1992 estableció en relación con ejidos y comunidades —asimismo, ejidatarios y comuneros— y el que establece el régimen laboral en cuanto a las condiciones y consecuencias de la relación del trabajo.

## V. ANTECEDENTES EN MÉXICO

Vuelvo al punto inicial de mis reflexiones: todo esto tiene una inflexión particular en México. Fueron múltiples las vicisitudes constituyentes de este país, que emergió trabajosamente.<sup>32</sup> En el curso del primer siglo de independencia, se dieron dos Constituciones federales, además de otros textos de diverso signo y variado imperio: las cartas de 1824 y 1857. Ambas tuvieron sostenedores y adversarios. Ninguna rigió plenamente. A la mitad del siglo, la Constitución de 1857 proponía una República admirable, dotada

31 Así lo sostengo en *Derechos humanos y derecho penal*, 2a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1988, pp. 172 y 173.

32 Una esclarecedora descripción sobre el difícil inicio de la República es el célebre trabajo de Mariano Otero, a quien se considera coautor del juicio de amparo (con Manuel Crescencio Rejón), "Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana", *Obras*, México, Porrúa, 1967, t. I, pp. 7 y ss.

de instituciones estupendas. Empero, esa carta —adoptada por una generación de hombres notables— no fue aplicada en sus términos: se oponía la realidad.<sup>33</sup>

Cuando se formuló la Constitución de 1857, los legisladores acogieron la mejor doctrina sobre los derechos humanos. De esta suerte presentaron un estupendo catálogo de libertades inobjetables. Empero, en el seno del Congreso hubo voces de alerta sobre la “realidad” a la que se dirigiría la flamante Constitución. Ésta no respondía, en lo absoluto, al ideal del Constituyente liberal. Carecía de respuesta para algunos de los problemas apremiantes que debieron aguardar.

En el México de 1857 subsistía la desigualdad más pronunciada, en contraste con la igualdad que dio simiente a la democracia americana; había, en grado extremo, pobreza e ignorancia; y por ende, cundía la explotación, regla de las relaciones laborales. La preocupación por la suerte de los desvalidos, una legión, hizo germinar lo que luego se denominaría el “liberalismo social” mexicano, una conciencia despierta en el siglo XIX; conciencia adelantada,<sup>34</sup> que previno el advenimiento del nuevo siglo y atisbó, en él, la nueva Constitución. Con razón, un diputado hizo ver al Congreso: “El proyecto de Constitución que hoy se encuentra sometido a las luces de vuestra soberanía revela en sus autores un estudio, no despreciable, de los sistemas políticos de nuestro siglo; pero al mismo tiempo, un olvido inconcebible de las necesidades políticas de nuestra patria”.<sup>35</sup>

En el futuro, y hasta hoy, se recordaría el extraordinario voto particular de un diputado ilustre, precursor de la que sería, andando más de medio siglo, nuestra reforma agraria:<sup>36</sup> “Se proclaman ideas y se olvidan las cosas... Nos divagamos en la discusión de derechos, y ponemos aparte los

33 Una magistral exposición sobre la contradicción entre la Constitución y la realidad hizo Emilio Rabasa, jurista, político y escritor mexicano que trabajó en la última parte del siglo XIX y la primera del XX, en *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1982.

34 La designación se asocia a estos conceptos: “el liberalismo mexicano, en su largo proceso de formación, se aparta del liberalismo doctrinario en materia económica y social. En el aspecto económico, la práctica liberal e importantísimos pronunciamientos doctrinales obligaron a no llegar al libre cambio, inclinándose nuestro proceso histórico real por la protección... En materia social casi como constante se mantienen, motivadas por nuestra peculiaridad, la discusión sobre la propiedad de la tierra y los movimientos populares que pugnan por una modificación en la propiedad territorial”. Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, 2a. ed., México, FCE, 1974, t. III (La integración de las ideas), p. 541.

35 Ramírez, Ignacio, en Trueba Urbina, *Derecho social mexicano*, cit., p. 57.

36 Miguel de la Madrid se refiere a Ponciano Arriaga como un “claro precursor de la Reforma Agraria”. *El pensamiento económico en la Constitución mexicana de 1857*, 2a. ed., México, Porrúa, 1982, p. 116.

hechos positivos. La constitución debiera ser la ley de la tierra, pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra”. Añadió:

Los miserables sirvientes del campo, especialmente los de la raza indígena, están vendidos y enajenados para toda su vida, porque el amo les regula el salario, les da el alimento y el vestido que quiere, y al precio que le acomoda, so pena de encarcelarlos, castigarlos, atormentarlos é infamarlos, siempre que no se sometan á los decretos y órdenes del dueño de la tierra.<sup>37</sup>

## VI. NOTA SOBRE LOS FACTORES DE LA REVOLUCIÓN

En el alba del siglo XX numerosos problemas agitaban la conciencia de los mexicanos, y algo más: la paciencia del pueblo.<sup>38</sup> Por lo menos cuatro factores precipitaron el alzamiento, y después concurrirían a explicar la producción legislativa derivada de la Revolución, cuyo signo característico fue la pretensión, expresa o implícita, de construir una nueva sociedad. Ésta se alzaría sobre el anhelo más antiguo y arraigado en el pueblo mexicano, que venía desde la Colonia y se mostró durante la insurgencia: justicia, en su versión de justicia “social”, más todavía —si fuera posible— que libertad.

Hubo un factor político, que dio a la Revolución sus banderas primordiales; aquél se concentraba en las reelecciones del dictador, la opresión generalizada y el deseo de renovación en el poder por medio de la “no reelección”, una de las “claves revolucionarias” de México. El “antirreeleccionismo” fue el torrente que recibió el factor político de la Revolución.

Hubo, además, un poderoso factor agrario, el formidable ariete contra el viejo régimen en un país predominantemente rural, cuya tierra se hallaba en manos de un puñado de hacendados.<sup>39</sup> Aquí emergió la antigua

37 “Derecho de propiedad. Voto del Sr. (Ponciano) Arriaga”, en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-1973)*, México, Porrúa, 1975, pp. 574 y 578. Otro notable constituyente, defensor de una Constitución con mayores preocupaciones sociales, que no se alcanzó en 1857, fue Ignacio Ramírez, “El Nigromante”. Al respecto, *cfr.* la reseña y comentarios de Trueba Urbina, *Derecho social mexicano, cit.*, pp. 57 y ss.

38 El notable ideólogo Luis Cabrera, bajo el pseudónimo de Blas Urrea, planteó las causas del conflicto revolucionario en el artículo “La solución del conflicto”: caciquismo, peonismo, fabriquismo, hacendismo, cientificismo y extranjerismo. Véase Urrea, Blas, *Obras políticas*, México, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, pp. 176 y 177.

39 Jorge Vera Estañol, uno de los más conocidos y acérrimos impugnadores de la Constitución de 1917, no pudo menos que reconocer: “durante los nueve años comprendidos de 1881 a 1889

cuestión agraria entre los propietarios del campo y los pueblos despojados, que se agravó bajo el derecho liberal del siglo XIX, en México como en toda América. De aquí provino el “agrarismo”.

Se agregó un factor obrero, no obstante ser aún incipiente el proletariado en este país, donde apenas comenzaba la industrialización. Con todo, el rigor del viejo régimen, heredero de la tradición colonial, se había desplegado sobre los trabajadores de las minas y los operarios de la nueva industria, que hicieron las primeras huelgas, anuncio de la inminente Revolución. De esta suerte elevó banderas el “laborismo” u “obrerismo”.

Y también concurrió, aunque fuese en un ámbito menos amplio y popular, un factor ideológico o intelectual: la reacción contra la filosofía oficial del porfiriato, el positivismo, en círculos universitarios de los que provendrían algunos lúcidos pensadores de la Revolución.

## VII. LA OBRA DEL CONGRESO CONSTITUYENTE

### 1. *Posición del Constituyente*

Arribemos al Congreso Constituyente de 1916-1917. Éste llegó a sesionar en el Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro, con la mala experiencia de la dictadura, el ánimo inquieto de los diputados, algunos planes renovadores,<sup>40</sup> los precedentes alentadores de la legislación preconstitucional,<sup>41</sup> y poco después una severa decepción: el proyecto presentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista no satisfacía los anhelos

amortizaron... en las manos de 29 individuos o compañías, catorce por ciento de la superficie total de la República, y en los cinco años subsecuentes, otras cuantas empresas acapararon un seis por ciento más de dicha total superficie, o sea, en conjunto, una quinta parte de la propiedad territorial, monopolizada por no más de cincuenta propietarios”. *Al margen de la Constitución de 1917*, Los Ángeles, Wayside Press, s. f., p. 149.

40 Entre ellos, ya distante, el Programa del Partido Liberal Mexicano, del 1 de julio de 1906. También, por supuesto, el Plan de San Luis, que puso en movimiento la Revolución, del 5 de octubre de 1910, y el Plan de Ayala, del 28 de noviembre de 1911, con su propia y enérgica iniciativa de reforma agraria. Poco antes de la Constitución, las adiciones al Plan de Guadalupe, del 12 de diciembre de 1914, y en la víspera misma de la ley fundamental, el decreto que reformó el Plan de Guadalupe, del 14 de septiembre de 1916, que convocaba a elecciones de un Congreso Constituyente para reformar la carta de 1857.

41 Así, las leyes expedidas por Carranza en Veracruz, en el periodo comprendido entre las adiciones al Plan de Guadalupe (que ofreció la reforma) y la Constitución de 1917: leyes del Municipio libre y el divorcio vincular (25 de diciembre de 1914), Leyes Agraria y Obrera (6 de enero de 1915), reformas al Código Civil (29 de enero de 1915) y Ley de Abolición de las Tiendas de Raya (22 de junio de 1915).

de los revolucionarios, ni de sus representantes naturales, los diputados al Congreso. En ese ambiente se desarrolló el encuentro entre dos épocas de la historia, dos ideologías, dos versiones sobre el hombre y sobre México.<sup>42</sup>

Extrañamente, el texto planteado al Congreso se desentendió de la expectativa que naturalmente alimentaba una expresión del mensaje, en la que se pudo fundar un desarrollo diferente para la propuesta legislativa. Aludo a la reflexión del proyectista sobre las deficiencias de la carta de 1857: los legisladores de entonces

se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción; de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva.<sup>43</sup>

Tómese en cuenta que a diferencia de las Constituciones de “profesores”, proyectadas por juristas eminentes,<sup>44</sup> la mexicana de 1917 fue sin duda una Constitución popular: muchos de sus redactores eran revolucionarios, gente del pueblo, campesinos, maestros, obreros, que trasladaron a la Constitución lo que ya se había resuelto en la realidad.<sup>45</sup> En ese contexto no podía aparecer otra Constitución liberal decimonónica; ni siquiera pudo subsistir la carta de 1857, modelo para su tiempo; pero 1917 era ya otro tiempo; en consecuencia, se necesitaba otro modelo.

Para comprender el texto de 1917 es preciso, pues, tomar en cuenta las posiciones y demandas de quienes lo suscribieron. Tenían un carácter popular, ajeno a la técnica legislativa tradicional y a las cartas de profesores.

42 Véase el curso y la dialéctica entre las ideas liberales y sociales, o bien, las diversas expresiones del liberalismo, en Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pp. 67 y ss.

43 El texto del mensaje se puede consultar en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México...*, cit., p. 746.

44 Se alude a las Constituciones de Alemania, de 1919, vinculada a Pruss, austriaca, de 1920, asociada a Kelsen, y española, de 1931, ligada a Posada. Cfr. Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, cit., p. 513.

45 “La declaración de derechos sociales nació en los campos de batalla —recuerda Mario de la Cueva—, sin ninguna doctrina que le precediera, como un clamor de los hombres que querían, ante todo, vivir como seres humanos. Es cierto que en la Asamblea de Querétaro, después de que los representantes del pueblo plantearon la urgencia de asegurar a los trabajadores un medio decoroso de vida, se habló de los nuevos derechos del trabajo, paralelos a los viejos derechos del hombre, pero fue una justificación a posteriori, cuando ya estaba decidido que se consagrarán”. *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, p. 57.

También poseían un aire reivindicador: se quería la devolución de bienes y derechos cancelados o usurpados, y con ella, la asunción del poder. De-seaban abarcar en la Constitución todo lo que se consideraba relevante, es decir, casi todo; menos que eso no bastaba; defraudaría a los obreros y campesinos que hicieron la Revolución. Además, se hallaban dominados por la urgencia: ahora que tenían la posibilidad de legislar, había que hacerlo: era preciso expedir sin demora una “nueva Constitución”, que alojara una “nueva constitucionalidad”.

Finalmente, los integrantes del cuerpo constituyente escucharon la voz y la experiencia de ciertos “adelantados”, sociales, ideólogos o militantes, que no figuraron entre los diputados ni participaron en las deliberaciones, pero cuyas ideas llegaron con pujanza al Congreso de Querétaro.<sup>46</sup>

## 2. *La cuestión agraria*

La atención de los diputados se concentró en dos materias, naturalmente. Por una parte, la cuestión agraria; por la otra, la cuestión obrera. Sobre la propuesta que el Primer Jefe hizo al Congreso en estos temas, un protagonista de aquellos días observó que sí fue decepcionante el proyecto en materia obrera,

el artículo 27 que se refería a la propiedad de las tierras y a los derechos del poseedor causó mayor desconsuelo entre los constituyentes porque sólo contenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857, sin atacar ninguna de las cuestiones vitales cuya resolución exigía una revolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica.<sup>47</sup>

46 Con razón se plantea Vicente Fuentes Díaz la pregunta: “¿Quién o quiénes, en lo individual, prevalecieron, pues, con sus ideas, y particularmente sus tesis sociales, en la asamblea de Querétaro?”, a lo que responde: “Parecería paradójico decirlo, pero los caudillos que más influyeron en ella, en ese aspecto, no fueron ni Carranza, ni Obregón ni otros que los rodeaban sino los caudillos ausentes; sí, los que no tuvieron contacto directo con el Congreso, como los hermanos Flores Magón cuando se mantuvieron en el marco ideológico de los precursores de la Revolución, concretamente en la cuestión de los obreros; Emiliano Zapata, en lo tocante a la tierra, y de alguna manera Francisco Villa, en cuanto tuvo una peculiar visión, intuitiva y hasta borrosa, como decía don Francisco Escudero, de los problemas sociales y políticos del país”. “Corrientes ideológicas en el Constituyente”, *La Constitución de hoy y su proyección hacia el siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Bibliográficas, Biblioteca y Hemeroteca Nacionales, 1997, p. 138.

47 Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, 2a. ed., México, Biblioteca del Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1959, p. 143.



De ahí que el proyecto fuese retirado.<sup>48</sup> Un grupo de diputados, “núcleo fundador” de la nueva Constitución mexicana,<sup>49</sup> sesionando en otro recinto, produjo el proyecto que conocería el Congreso. Los autores de éste no vacilaron en afirmar que “el artículo 27 (sede del sistema agrario) tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando”.<sup>50</sup>

La comisión recibió con beneplácito el proyecto; su dictamen presentó un diagnóstico severo sobre el estado de cosas dominante en esta materia. Corregirlo “es, en nuestro concepto, resolver el problema agrario, y las medidas que al efecto deban emprenderse consisten en reducir el poder de los latifundios y en levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros”.<sup>51</sup>

Debió existir en el Constituyente una honda conciencia sobre la trascendencia que tendría el régimen jurídico de la tierra. En aquella hora crucial, pudo advertir un diputado: ahora

se ha iniciado el debate más importante de este Congreso; tenemos a nuestra vista, tenemos que estudiar, durante estos debates, el problema capital de la revolución, que es la cuestión agraria. Digo que la cuestión agraria es el problema capital de la revolución y el que más debe interesarnos, porque ya en la conciencia de todos los revolucionarios está que si no se resuelve debidamente este asunto, continuará la guerra.<sup>52</sup>

48 Examine el tratamiento del tema agrario en el Congreso Constituyente de 1916-1917, en mi libro *Elementos de derecho procesal agrario*, México, Porrúa, 1993, pp. 27 y ss.

49 El diputado Froilán Manjarrez propuso al Congreso la formación de una comisión que redactara el capítulo especial “Del Trabajo”. Pastor Rouaix se refirió al núcleo fundador de la comisión que asumiría la tarea de redactar los proyectos para los artículos 27 y 123. El grupo que originalmente integró ese núcleo fundador, se compuso con los diputados Pastor Rouaix, José N. Macías, José Inocente Lugo y Rafael L. de los Ríos. *Cfr. Génesis de los artículos 27 y 123...*, cit., pp. 103 y 104. Sobre la aportación de los principales diputados constituyentes a la obra común, *cfr.* Varios autores, *La Constitución mexicana de 1917. Ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990. De los legisladores citados por Rouaix como integrantes originales del núcleo, este libro se refiere particularmente al propio Rouaix (artículo de Jorge Madrazo, pp. 365 y ss.) y a Macías (artículo de Marta Morineau, pp. 261 y ss.), no así a Lugo y De los Ríos. Sobre el núcleo fundador, *cfr.* el discurso de Madrazo que figura como primer trabajo de la obra colectiva mencionada, esp. pp. 12-14.

50 Asimismo, puntualizaron los proyectistas: “En este artículo tienen por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional”. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 3a. ed., México, LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, “Articulado”, t. IV, pp. 27-71 y ss.

51 *Ibidem*, pp. 27-79.

52 *Ibidem*, pp. 27-88.

Pronto habría impugnaciones: esta no es una “obra nacional: es engendro bolchevique”.<sup>53</sup>

### 3. La cuestión obrera

La cuestión obrera ganó también la razón y la voluntad de los diputados.<sup>54</sup> Antes de la Constitución aparecieron algunas leyes del trabajo.<sup>55</sup> Como antes dije, en el proyecto remitido al Constituyente por el Primer Jefe hubo alusiones alentadoras. Sin embargo, éstas sólo se referían a lo que podría hacer el Congreso ordinario —pero no a lo que haría la propia Constitución— con las atribuciones que ésta le confiriese para legislar en materia laboral.<sup>56</sup>

Pero el Congreso esperaba otra cosa, como se puso de manifiesto en el prolongado debate suscitado por el proyecto. En “tan larga discusión no se (emitió) una sola intervención contraria a las garantías del trabajador; sino... todos los diputados, radicales y moderados, trataron únicamente de consolidar, ampliar y hacer práctica en su ampliación, los principios que ambicionaban”.<sup>57</sup>

En el Congreso flotaba una idea, puesta por los juristas: la reglamentación de las relaciones laborales no concierne a la norma constitucional; es asunto de la ley secundaria; la Constitución debe atenerse a los principios generales de la materia, y no más. Pronto se impugnó el parecer de los

53 Dijo Vera Estañol sobre la Constitución; la frase aparece en el juicio que ese autor formula sobre el sistema constitucional agrario: “En el problema agrario, como en casi todos los demás, la Constitución de Querétaro, en vez de ser constructiva, justa y conveniente, es atentatoria, disolvente y destructiva”. *Al margen de la Constitución...*, cit., p. 175.

54 Sobre este tema, cfr. mis artículos “Consideraciones sobre el Derecho social del trabajo”, en Varios autores, *75 Aniversario (de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje). 1917-1992*, Toluca, Gobierno del Estado de México, Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social, 1992, pp. 87 y ss.; y “Consideración sobre el artículo 123 constitucional”, en Varios autores, *75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1992, pp. 171 y ss.

55 Así, Ley del Trabajo, de Cándido Aguilar, en Veracruz (1914), Ley de Asociaciones Profesionales, de Agustín Millán, también en Veracruz (1915), Ley del Consejo de Conciliación y del Tribunal de Arbitraje, y del Trabajo, de Salvador Alvarado, en Yucatán (1915), Proyecto de Ley sobre Contratos de Trabajo, del secretario de Gobernación, Zubarán Capmany (1915), y legislación laboral de Gustavo Espinosa Mireles, en Coahuila (1916).

56 Carranza indicó que merced a las facultades que el Congreso recibiría en la fracción XX del artículo 72 (así aparece la referencia en el mensaje de Carranza, pero en rigor se trataba de la fracción X del artículo 73 del proyecto), aquél expediría leyes laborales “en las que se implantaran todas las instituciones del progreso social en favor de la clase obrera y de todos los trabajadores”. En seguida enunciaba algunas de las medidas benefactoras; así “espera fundadamente el gobierno de mi cargo que las instituciones políticas del país responderán satisfactoriamente a las necesidades sociales...”.

57 Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123...*, cit., pp. 74 y 75.

juristas: éstos dicen que es imposible llevar la Constitución al detalle de los problemas laborales;

eso, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero, precisamente, señores, esa tendencia, esa teoría, ¿qué es lo que ha hecho? Que nuestra Constitución tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llamaban los señores científicos,<sup>58</sup> un traje de luces para el pueblo mexicano, porque faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo. Se dejaron consignados los principios generales y ahí concluyó todo...<sup>59</sup>

A esta declaración se sumaron otras voces: “un representante obrero del Estado de Yucatán viene a pedir aquí que se legisle radicalmente en materia de trabajo”.<sup>60</sup> Otro diputado secundó: si dejamos estas cuestiones al legislador secundario, “¿quién nos garantiza que el nuevo Congreso habrá de estar integrado por revolucionarios?... ¿quién nos garantizará que habrá de operar de acuerdo con nuestras ideas?”. Por ello, no importa que se desatienda la recomendación de los jurisconsultos; sólo interesa 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”.<sup>61</sup>

58 Se alude al grupo de cultivadores o invocadores de las “ciencias sociales” (la sociología del positivismo) que cerraron filas en torno a Porfirio Díaz y constituyeron un bastión de la dictadura. Véase el artículo de Luis Cabrera “El partido científico. Qué ha sido. Qué es. Qué será. Para qué sirve la ‘ciencia’”, en Urrea, *Obras políticas, cit.*, pp. 15 y ss. Andrés Molina Enríquez, profundo conocedor de los problemas nacionales, sobre los que escribió con maestría, y que contribuyó a la formulación del artículo 27 constitucional, refiere que “los científicos, como irónicamente fueron titulados por los mestizos y por los indios, no procuraron mostrar su existencia y desarrollar sus fuerzas a plena luz, prefiriendo según como venían (sic.), a la sombra del Gral. Díaz, en calidad de consejeros privados de su administración, y ligados a él por la esperanza de sucederle en el poder, o por un afortunado golpe de mano, o a virtud de una transmisión hereditaria dirigida por él mismo. La única señal exterior que daban de su existencia era la insufrible petulancia, similar a la de los tecnócratas de nuestros días...”. *La revolución agraria en México*, México, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, p. 366.

59 Cit. Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123...*, cit., p. 77.

60 La expresión corresponde al diputado Héctor Victoria. En su concepto, el nuevo mandamiento constitucional debía “trazar las bases fundamentales sobre las que ha de legislarse en materia de trabajo, entre otras, las siguientes: jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, higienización de talleres, fábricas, minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación, de arbitraje, protección del trabajo nocturno a las mujeres y niños, accidentes, seguros e indemnizaciones, etc.”. No dejaré de transcribir la severa expresión de este legislador, que da cuenta con un sentimiento seguramente compartido por muchos constituyentes, que concurre a explicar el rumbo adoptado por la carta del 17: “los trabajadores estamos enteramente cansados de la labor pérfida que en detrimento de las libertades públicas han llevado a cabo los académicos, los ilustres, los sabios, en una palabra, los jurisconsultos...”. *Ibidem*, pp. 779 y 780.

61 Froilán C. Manjarrez, *ibidem*, p. 81. En una sesión posterior, este mismo diputado propuso

En consecuencia, los fundadores del constitucionalismo emergente debieron rehacer la propuesta sobre relaciones del trabajo. De aquí surgió un extenso precepto que los mexicanos han celebrado con la misma devoción con que festejan el artículo 27: me refiero al precepto 123, alojado en un título *ad hoc* de la ley fundamental, el sexto: “Del trabajo y de la previsión social”, que no sólo impone deberes al Estado, a la manera de los derechos humanos de segunda generación, sino fija obligaciones a unos particulares en favor de otros: aquéllos, los empleadores, éstos, los obreros. He aquí una concepción diferente sobre los derechos que consagra la Constitución.

Al culminar la novedad mexicana en el Congreso de Querétaro, el sentimiento sobre el nuevo constitucionalismo, inaugurado en la carta de 1917, se concentraba en la fórmula elocuente que un legislador señaló al Constituyente:

así como Francia después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana tendría el orgullo de mostrar al mundo, que es la primera en consignar en una Constitución, los sagrados derechos de los obreros,<sup>62</sup>

Por supuesto, también llegó a este campo el reproche de los adversarios de la Constitución social.<sup>63</sup>

#### 4. La educación

Otros temas atrajeron la atención y la emoción del Congreso. Entre ellos figuró la educación, reducto del derecho social. Empero, el desarrollo del artículo 3o. provendría de reformas incorporadas por el Constituyente Permanente. En 1916-1917 se libró de nuevo, y se ganó, la antigua lucha del Estado nacional en pro del carácter laico de la enseñanza impar-

que la materia obrera se reuniese en un capítulo especial —que podría llevar como título: “Del Trabajo”—, y que se nombrase una comisión de cinco diputados para proponer dicho capítulo. *Ibidem*, pp. 100 y 101.

62 Cravioto, Alfonso, cit. en *ibidem*, p. 89.

63 Del referido Vera Estañol, destacaré un concepto a propósito del régimen laboral de la ley suprema: “Dos medios hay de igualar: uno es elevando a los de abajo; el otro, abatiendo a los de arriba. Aquél es amor, progreso, construcción; éste es rencor, aniquilamiento, bolchevismo. Los constituyentes de Querétaro eligieron el segundo medio; por eso su obra ha sido estéril”. *Al margen de la Constitución...., cit.*, p. 65.

tida en establecimientos oficiales, así como de la primaria, elemental y superior que se impartiese en establecimientos particulares. A este punto acudía la antigua pugna entre la Iglesia y el Estado. El tono social se observó en el último párrafo del artículo 3o. original: “En los establecimientos oficiales, se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria”.

## VIII. FACTORES DE PODER Y DECISIONES FUNDAMENTALES

En el Constituyente revolucionario habían actuado los factores reales de poder de la sociedad mexicana en pie de guerra; no fue posible soslayar las propuestas campesina y obrera, porque obreros y campesinos habían adquirido conciencia de su fuerza, que “vigilaba” al Congreso. En tal virtud, la Constitución fue como debía ser.<sup>64</sup> Y también así quedaron escrituradas de nuevo las decisiones políticas fundamentales<sup>65</sup> de la nación mexicana.

Nuestra nación resolvió, entre otras cosas, constituirse como una república social;<sup>66</sup> erigir un Estado Social de Derecho; conducir las relaciones humanas bajo la regla de la equidad; reconocer a la nación el dominio

64 “Los factores reales de poder que rigen en el seno de cada sociedad —enseñó Fernando Lassalle— son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son”. *¿Qué es una Constitución?*, trad. de W. Roces, Buenos Aires, Siglo Veinte, 1946, p. 53.

65 El autor del concepto, Carl Schmitt, sostiene que “en el fondo de toda normación reside una decisión política del titular del poder constituyente, es decir, del pueblo en la democracia y del monarca en la monarquía auténtica”. Schmitt analiza, en seguida, esas decisiones en la Constitución alemana de Weimar. Las decisiones políticas fundamentales, agrega, “son más que leyes y normaciones; son las decisiones políticas concretas que denuncian la forma política de ser del pueblo alemán y forman el supuesto básico para todas las ulteriores normaciones, incluso para las leyes constitucionales”. *Teoría de la Constitución*, cit., pp. 27-29. Cfr., asimismo, Leowenstein, *Teoría de la Constitución*, cit., pp. 63 y ss.

66 En “La Constitución y la ordenación económica del Estado”, trabajo incluido en mi libro *Derecho social económico y la empresa pública en México* (México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982), sostengo que “México ha resuelto ser, y así lo ha dicho en su Constitución, una república de soberanía popular, democrática, directa, representativa —con límites absoluto y relativo para el desempeño temporal de la representación—, federal y social, independiente y laica, con división funcional y territorial del ejercicio del poder formal, y dentro de un orden que acepto la posibilidad del cambio y se supedita al control de los actos de autoridad”. *Op. cit.*, p. 51. Jorge Carpiño distingue entre decisiones materiales y formales; aquéllas son “la sustancia del orden jurídico”, derechos primarios; las segundas “son los principios que mantienen la vigencia y el cumplimiento de las decisiones materiales”. Estas son: soberanía, derechos humanos, sistema representativo y supremacía del poder civil sobre la Iglesia; las formales son: división de poderes, federalismo y juicio de amparo. *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1969, p. 161.

original de aguas y tierras; moderar el conflicto entre los actores sociales con la acción equilibradora de la ley y del Estado; compensar con la “mano visible” del poder lo que a muchos habían negado la “mano invisible” del azar o del mercado.

## IX. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

Con esta raíz, México inició la época del constitucionalismo social:<sup>67</sup> otra idea constitucional y nuevos contenidos de la ley fundamental.<sup>68</sup>

En este orden, la prioridad le corresponde sin duda algún a la Constitución de 1917, como se ha reconocido ampliamente,<sup>69</sup> aunque a veces se atribuya la prioridad a la alemana de Weimar,<sup>70</sup> ordenamiento que posee,

67 Una obra fundamental sobre el tema, debida a Jorge Sayeg Helú, es *El constitucionalismo social mexicano, la integración constitucional de México (1808-1988)*, México, FCE, 1991.

68 Entre los tratadistas clásicos de la materia, Mirkine-Guetzévitch señala que bajo la nueva técnica constitucional emprendida en los primeros lustros del corriente siglo, se crea “un mínimo de condiciones jurídicas que permitan asegurar la independencia social del individuo. Esta evolución de la doctrina de las libertades individuales arroja una doble consecuencia: aparición de la defensa social de la persona; limitación, en nombre del interés social, de ciertos derechos fundamentales anteriormente proclamados y establecidos”. *Les constitutions européennes, cit.*, t. I, pp. 131 y 132.

69 Los derechos fundamentales socioeconómicos, que hoy son el “equipaje estándar del constitucionalismo... fueron proclamados por primera vez, en la Constitución mexicana de 1917 —indica Karl Loewenstein, quien en seguida agrega con cierta ironía:—, que con un alto salto se ahorró todo el camino para realizarlos: todas las riquezas naturales fueron nacionalizadas y el Estado asumió completamente, por lo menos en el papel, la responsabilidad social para garantizar una existencia digna a cada uno de sus ciudadanos”. *Teoría de la Constitución, cit.*, p. 401. Antonio Colomer Vidal puntualiza: “Uno de los legítimos motivos de orgullo del constitucionalismo iberoamericano, a través del mexicano —cuya paternidad es indiscutible— es el de ser el primero en incorporar normas de contenido laboral y social. —Los derechos sociales serán a partir de la Constitución mexicana de Querétaro, de 1917, uno de los fundamentos del moderno Estado Social de Derecho—. *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Ediciones de Cultura Hispánica, 1990, p. 104. En el mismo sentido, desde luego, la doctrina mexicana. *Cfr.*, sólo como ejemplos, De la Cueva, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 2a. ed., México, Porrúa, 1974, p. 44; Trueba Urbina, *Derecho social mexicano, cit.*, pp. 143 y ss.; Sayeg Helú, *El constitucionalismo social mexicano, cit.*, pp. 614 y ss.; De la Madrid, *Elementos de derecho constitucional*, México, ICAP, 1982, pp. 206-208; Carpizo, *La Constitución mexicana...*, *cit.* pp. 147 y 148.

70 *Cfr.* Mirkine-Guetzévitch, *Les constitutions européennes, cit.*, t. I, p. 132. Al examinar los derechos a prestaciones del Estado contenidos en la Constitución francesa de 1848, García Pelayo señala que “hasta la Constitución alemana de Weimar, es decir, hasta que las organizaciones obreras no adquirieron influencia constituyente, no se encuentran derechos parecidos en ningún texto constitucional”. *Derecho constitucional comparado, cit.*, p. 481. Paolo Biscaretti di Ruffia recuerda que los derechos sociales —derecho al trabajo o a la instrucción— que fueron enunciados por primera vez en la inaplicada constitución jacobina de 1793 “tuvieron que esperar más de un siglo para ser nuevamente consagrados, aun cuando con mayor amplitud, en la Constitución alemana de Weimar de 1919”. *Introducción al derecho constitucional comparado, cit.*, pp. 506 y 507. El mismo tratadista señala que después de 1918 “surgió una rica serie de Constituciones redactadas con criterios científ-

por lo demás, merecimientos indiscutibles, que no la preservaron de la crítica.<sup>71</sup>

Sólo un sobrevuelo somero y desdeñoso sobre la ley mexicana permitiría suponer que carece de relevancia para el derecho constitucional y apenas ofrece interés para la ciencia política.<sup>72</sup>

La carta mexicana abrió un camino sobre el que rápidamente avanzarían otros textos germinales en la primera etapa del siglo XX. Luego se generalizaría la recepción de temas sociales en las Constituciones; ahora son un extremo acostumbrado.<sup>73</sup> A este nervio innovador se debe la naturaleza programática o comprometida de la Constitución mexicana,<sup>74</sup> jamás neutral.<sup>75</sup> Nos hallamos, pues, en el rumbo de ordenamientos funda-

camente elaborados, con objeto de que la voluntad popular alcanzara en todo caso a guiar la política general del país, lo que dio lugar a las ‘Constituciones racionalizadas’, y al mismo tiempo se enunciaron por vez primera, y en forma clara y amplia, los derechos sociales al lado de los políticos y los de libertad (al respecto baste recordar el texto germánico redactado en Weimar en 1919)”. *Ibidem*, p. 522.

71 Mario de la Cueva considera que con la Constitución de Weimar culminó “la obra jurídica más importante de la primera posguerra mundial”, en la que plasmaron “los ideales de una democracia social y muchos de los anhelos de los trabajadores”. *Derecho mexicano del trabajo*, 6a. ed., México, Porrúa, 1961, t. I, p. 45. Además de la crítica de Schmitt, otros autores de aquel tiempo cuestionaron la Constitución de 1919. Larnaud se preguntó por la capacidad de los alemanes para servirse de los instrumentos de la libertad constitucional, y censuró el hecho de que bajo el rubro de los derechos y deberes de los alemanes, la ley fundamental llevase a cabo una expropiación organizada de los derechos individuales. *Cfr. La Constitution de l'Empire Allemand du 11 Août 1919*, trad. de Joseph Dubois, París, Librairie Générale de Droit & de Jurisprudence, 1919, pp. 8 y 9.

72 En este sentido, Biscaretti di Ruffia, que destaca la gran distancia entre los países que aportaron los modelos constitucionales y los Estados en vías de desarrollo, que opera “en una ‘dimensión’ de tiempo y de ambiente notoriamente diversos, con un retraso sobre la primera categoría que en ocasiones supera el siglo de progreso civil”. *Introducción al derecho constitucional comparado*, cit., pp. 140 y 141. “Las condiciones de subdesarrollo económico y social de esos países... confieren (a sus constituciones) una existencia en gran parte teórica o libresca...”. *Ibidem*, p. 516.

73 Sobre la situación de la materia hasta el final de la década de los sesenta, *cfr.* García Ramírez, *Lo social en los sistemas jurídicos constitucional e internacional contemporáneos*, en *rev. cit.*, pp. 139 y ss. El Estado social se halla ampliamente desarrollado en América Latina —escribe Humberto Quiroga Lavié— “a partir de una programática constitucional proficua, que muchos quieren ver como catálogos de ilusiones...”. En el ámbito prestacional de las Constituciones del área figuran: protección de la salud, la cultura, la familia, la ciencia y la tecnología, régimen de reforma agraria, asistencia, seguridad y previsión social, así como protección del deporte. “Estudio introductorio” a *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. Las Constituciones latinoamericanas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 32-34. Sobre esta materia, más ampliamente, del mismo Quiroga Lavié, *cfr. Derecho constitucional latinoamericano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, pp. 77 y ss.

74 Loewenstein manifiesta que “un conocido ejemplo de constitución condicionada ideológicamente es la mexicana de 1917, con su expresa orientación hacia un orden social de tipo socialista”. *Teoría de la Constitución*, cit., p. 212.

75 “Todas las constituciones suelen consagrar... en medida más o menos amplia, disposiciones  
DR © 2000.

mentales que no se reconocen solamente como políticos, sino aspiran a ser Constituciones político-sociales.<sup>76</sup>

Ahora bien, el horizonte excepcionalmente ambicioso de ciertas leyes supremas —entre ellas la mexicana— permite la calificación que algún tratadista les asigna: constituciones nominales, giro que no aparea, por fuerza, una censura; son textos que no se trasladan íntegramente a la realidad; presididos por una intención política plausible, “aspiran” a organizar la sociedad, pero no lo consiguen absolutamente; su función primaria es “educativa”, y su pretensión última, “normativa”. Apuntan, pues, en cierta dirección, que aún no se alcanza.<sup>77</sup> Obviamente, es variable, relativo, el carácter nominal de una Constitución política. En un extremo insostenible se hallaría el absoluto divorcio entre la ley y la realidad; en otro, la progresiva conformidad de la realidad con el texto de la ley.<sup>78</sup>

directivas o programáticas”, señala Biscaretti di Ruffia. *Introducción al derecho constitucional comparado*, cit., p. 537. El mismo autor recuerda un caso histórico en la referencia a cuestiones de carácter moral. Se trata de algunos artículos introductorios del texto de la Constitución francesa del 22 de agosto de 1995: “*Nul n'est bon citoyen, s'il n'est bon fils, bon père, bon frère, bon ami, bon époux*” (artículo 4o.); y “*Celui qui, sans enfreindre ouvertement les lois, les élude par ruse ou par adresse, blesse les intérêts de tous: il se rend indigne de leur bienveillance et de leur estime*” (artículo 7o.). *Ibidem*, p. 588, nota 10.

<sup>76</sup> García Oviedo alude a Constituciones político-sociales, frente a las exclusivamente políticas. *El constitucionalismo de la postguerra*, cit., p. 148. El estado mexicano de Campeche expidió en 1957 una Constitución político-social. Un decreto de diciembre de 1961 devolvió al ordenamiento su denominación de política, solamente.

<sup>77</sup> Loewenstein escribe: “Lo que la constitución nominal implica es que los presupuestos sociales y económicos existentes... en el momento actual operan contra una concordancia absoluta entre las normas constitucionales y las exigencias del proceso del poder. La situación, de hecho, impide, o no permite por ahora, la completa integración de las normas constitucionales en la dinámica de la vida política... La función primaria de la constitución nominal es educativa; su objetivo es, en un futuro más o menos lejano, convertirse en una constitución normativa y determinar realmente la dinámica del proceso del poder en lugar de estar sometida a ella”. *Teoría de la Constitución*, cit., p. 218.

<sup>78</sup> Sostiene Loewenstein que “Iberoamérica continúa siendo, tanto antes como ahora, el terreno tradicional en el que se asienta la constitución nominal”. Al tiempo de escribir su obra, manifiesta: “No se puede desconocer, sin embargo, los progresos innegables hacia un proceso normativo; Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay, México y Costa Rica persisten, aunque con interrupciones ocasionales, en un auténtico normativismo”. *Teoría de la Constitución*, cit., p. 220. En su conjunto, esta descripción debiera reexaminarse a la luz de la situación iberoamericana actual, a dos décadas de la situación que consideró aquel tratadista. Quiroga Lavié examina este mismo asunto. En su análisis señala —con razón, en mi concepto— que “el caso de México es de suma peculiaridad en nuestro continente”. *Derecho constitucional latinoamericano*, cit., pp. 17-19.



## X. REFORMAS CONSTITUCIONALES

### 1. Razones y vertientes. El quehacer del Estado

No se detuvo en 1917 la historia de las Constituciones, y ni siquiera la biografía particular de la Constitución de los mexicanos. A ésta arribaron constantes novedades. Conviene reconocer que nuestra Constitución “rígida” ha demostrado ser muy “flexible”.<sup>79</sup> En México, la copiosa reforma constitucional<sup>80</sup> obedece a una serie de factores que conviene examinar objetivamente;<sup>81</sup> si no se hace, el lector abrumado acabará por suponer que sólo hubo “manía” reformadora y que la ley suprema es apenas un “traje de Arlequín” hecho a retazos, como se ha dicho, con notable ligereza, más de una vez.

El hecho de que la Constitución mexicana sea un documento de normas y programas, de preceptos y esperanzas, contribuye al nerviosismo del parlamento. La ley fundamental tiene, en consecuencia, lo que podríamos llamar una “vocación por la reforma”: sea el cambio, sea la adición. No sucedería lo mismo si desde el origen se hubiera dejado a la norma secundaria, como quisieron los jurisconsultos del Constituyente, toda la materia “reglamentaria”, o si a la manera de la Constitución estadounidense, la nuestra sólo contuviese la estructura del Estado, las atribuciones de sus órganos, el pacto federal —que aquí ha sido tema de constantes reformas constitucionales— y un conjunto irreductible de derechos fundamentales.

Ya me referí a la pretensión integradora del Constituyente de 1916-1917; esa pretensión es oriunda de una experiencia, que luego ha genera-

79 Acerca de la revisión constitucional, *cfr.* Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, *cit.*, pp. 546 y ss.

80 Véase la relación y la materia de las reformas constitucionales en Gutiérrez S., Sergio Elías y Rives S., Roberto, *La Constitución mexicana en el siglo XX*, México, 1994. Asimismo, Palacios Alcocer, Mariano, con un amplio examen sobre las reformas realizadas y los grandes retos sociales, muchos de los cuales son, igualmente, temas de la Constitución: *El régimen de garantías sociales en el constitucionalismo mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995. Es muy ilustrativa la descripción de las reformas constitucionales en general —con la clasificación pertinente— y de las modificaciones en el rubro del constitucionalismo social que proporciona Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Porrúa, 1995, esp. pp. 60 y ss., 191 y ss. y 247 y ss. Además, Valadés, Diego, *Constitución y política*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 77 y ss.

81 *Cfr.* García Ramírez, “La reforma constitucional”, en Varios autores, *Vigencia de la Constitución de 1917. LXXX aniversario*, México, Archivo General de la Nación, 1997, pp. 253 y ss. Véase una explicación sobre los factores de la “reforma (constitucional) profusa” en México, en Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano...*, *cit.*, pp. 55 y ss.

do un receloso temperamento; por ello se desea poner “todo”, o “casi todo”, al abrigo de los vientos que pudieran sobrevenir; la bahía de protección es la norma constitucional; llevemos a ella, pues, nuestras conquistas. Por ende, el hilo de las reformas constitucionales expresará con frecuencia el itinerario de los progresos —o lo que en un momento se ha calificado como tales— que consigue o se propone la nación, o por lo menos su gobierno.

Por último, las reformas se alimentan con la impotencia del Poder Judicial para incluir en la ley fundamental cambios de todo género, pequeños o mayúsculos, por la vía de la interpretación judicial,<sup>82</sup> a diferencia de su homólogo estadounidense, que ha impreso a las palabras de la ley contenidos diferentes, al calor de las nuevas condiciones de vida.<sup>83</sup> Esta es una forma eficaz de acomodar las palabras a los hechos, que no se halla en las manos de los jueces mexicanos, ni por encomienda constitucional, pues ha predominado el concepto de los efectos relativos de la sentencia de amparo, ni por la puerta que abrió el artículo 133 en favor del control difuso de la constitucionalidad de las normas secundarias, una puerta por la que no ingresó la justicia ordinaria. Ni siquiera la reforma judicial constitucional de 1994,<sup>84</sup> tan desacertada en algunos extremos —como éste—, ha permitido francamente el “ajuste” judicial de la Constitución.

Las reformas constitucionales han abundado en dos direcciones, sobre todo: una, la “distribución del poder”, obsesión de los legisladores;<sup>85</sup> otra, los textos sociales: programas, proyectos, aspiraciones. Esto último amplía el ámbito social de la carta mexicana. No sobra tomar nota de que muchas normas sociales de los últimos años —llamadas, con razón o sin ella, “garan-

82 He aquí la fórmula concisa de esta vertiente reformadora: “Es función de los jueces decidir lo que la ley es en casos de litigio. Una Constitución es parte de la ley y, por lo tanto, cae dentro de la competencia de los jueces”. Wheare, *Las Constituciones modernas*, cit., p. 105.

83 En este sentido, véase, por ejemplo, la evolución que la jurisprudencia estadounidense ha impreso a los textos —intactos durante dos siglos— de las primeras enmiendas incorporadas a la Constitución de los Estados Unidos, el primer *bill of rights* de una carta nacional y federal, en Hickok Jr., Eugene W. (ed.), *The Bill of Rights, Original Meaning and Current Understanding*, Charlottesville y Londres, The University Press of Virginia, 1991.

84 Que amply enmienda en mi libro *Poder Judicial y Ministerio Público*, 2a. ed., México, Porrúa, 1997.

85 Me refiero a la asignación o distribución de facultades en dos vertientes. De un lado, entre los poderes de la Unión (y los poderes de las entidades federativas, consecuentemente); del otro, entre los planos o niveles del Estado mexicano: la Federación, los estados de la Unión, el Distrito Federal y los municipios. Sobre el primer campo, por ejemplo, es elocuente la inagotable sucesión de reformas al artículo 73 constitucional, que fija las potestades del Congreso de la Unión, y en rigor establece el “espacio” jurídico —y político— de la Federación.

tías”— dan universalidad, como es propio de los derechos humanos, a disposiciones que nacieron vinculadas con los textos relativos a la cuestión obrera. Tales son los casos, por ejemplo, del derecho al cuidado de la salud, a la protección de los menores y la familia, a la vivienda digna. Así, se “universalizan” algunos derechos que nacieron “sectorizados”.

Es evidente que los cambios constitucionales en materia social, así como sus conexos naturales, las variaciones en el quehacer del Estado vinculadas con la economía y otros sectores de la vida social, ofrecen un buen panorama sobre las relaciones entre el individuo, la sociedad y el poder formal. En otras palabras, ponen de manifiesto lo que perdura y lo que se modifica en el proceso —muy activo desde hace algunos lustros— de la llamada “reforma del Estado”. Por supuesto, ésta no se confunde con el “adelgazamiento de la administración” ni con la simple revisión de procedimientos para la buena marcha de los servicios públicos.<sup>86</sup>

Hoy asistimos a una “crisis del Estado social”, cuyas causas no procede analizar ahora. Consecuencia de aquélla, asociada al retraimiento del Estado y de su intervención en los procesos sociales y económicos, es “vaciar a la democracia de ese contenido socioeconómico. Es a lo que responde el desideratum expresado en la fórmula ‘la economía fuera de la política’”.<sup>87</sup>

En mi concepto, y por lo que toca al tema central de este ensayo, el momento de quiebre se localiza en 1988: hasta esa fecha persistió el acostumbrado sentido social en las reformas constitucionales; posteriormente, éstas adquirieron otro significado, más o menos intenso, con alguna salvedad: tal es el caso de la reforma en el artículo 4o. a propósito de la cuestión indígena. Estamos ante el producto de la “modernización” de México, la “reforma del Estado”, la “globalización”. Entró en crisis el Estado benefactor, sin perder el membrete de Estado social.

A pesar de que “formalmente” se conserva la denominación de social, el “nuevo” Estado tiene un signo cada vez más diferente del que mantuvo mientras prevalecieron las tendencias político-sociales derivadas en forma expresa de la Revolución mexicana. Me limitaré a mencionar, en se-

86 Cfr. García Ramírez, “El Estado de Derecho”, en Varios autores, *Estado de derecho*, México, Barra Mexicana de Abogados-Editorial Themis, 1997, pp. 57-60.

87 Cabo Martín, Carlos de, *Contra el consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 229. Otras consecuencias que el autor examina son la reducción de las diversas formas de participación a una sola: electoral, la actividad de los parlamentos como cuerpos que legitiman las decisiones básicas que se toman fuera de ellos y la ausencia de los partidos del escenario en que se plantea el conflicto básico. *Ibidem*, pp. 229 y 230.

guida, algunos de los cambios constitucionales más relevantes —recientes, en su mayoría, salvo la reforma de 1945 al artículo 3o.— de signo social. Varios se agrupan en el artículo 4o., centro de recepción de distintas materias; empero, el espíritu de éstas es más o menos uniforme, como se dijo en alguno de los procesos reformadores.

Obviamente, no me sería posible examinar ahora todos los cambios que se han producido en los textos constitucionales sobre garantías o derechos sociales, tanto los que refuerzan la orientación de 1917, como las que introducen verdaderos virajes<sup>88</sup> e inician la posible “nueva” Constitución sobre la que volveré en la conclusión de este trabajo. Los artículos 27 y 123 han sido reformados en múltiples ocasiones; se han incorporado nuevos horizontes, así como variaciones relevantes, que suscitaron grandes debates, no agotados. El artículo 123 (relaciones laborales) ha resistido la avalancha reformadora de los últimos años,<sup>89</sup> que se cierne también sobre la Ley Federal del Trabajo, no tocada recientemente, y que puede alterar el curso de esta expresión social del constitucionalismo mexicano.<sup>90</sup> En el artículo 27 (dominio de la nación y materia agraria) han menudeado las reformas.

## 2. Derecho al trabajo

Por lo que hace al artículo 123, considero indispensable hacer referencia a la reforma propuesta en iniciativa del 13 de septiembre de 1978,<sup>91</sup>

88 En un interesante estudio sobre los cambios en el derecho mexicano, Sergio López Ayllón destaca que “en los últimos años, las reformas constitucionales han modificado algunos elementos que habían sido considerados piedras angulares del sistema; en particular, las reformas a los artículos 3, 4, 26, 27, 28, 94, 41 y 130. Esto significa que al diseño original se (ha) sobrepuesto un nuevo ‘modelo’, causa y consecuencia de las transformaciones que ha sufrido el país. Este ‘modelo’ de diseño imperfecto coexiste, al menos en ciertos elementos, en tensión con el otro”. *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 178.

89 Cfr. la presentación sumaria de las reformas al artículo 123 que hago en mi trabajo “Consideración sobre el artículo 123 constitucional”, en Varios autores, *75 aniversario de la Constitución Política...*, cit., pp. 179 y ss.

90 La marcha ascendente emprendida en Querétaro, “hoy se convierte en el camino de regreso al neoliberalismo. Las crisis capitalistas, periódicas y reincidentes y el fracaso económico del estatismo social con el intento, generalmente logrado, de extinguir el Estado de bienestar, han provocado que el derecho del trabajo y su hermana gemela, la seguridad social, entren hoy en una etapa de seria decadencia cuyas perspectivas, en este final del siglo XX, son difíciles de prever en el mejor de los casos”. Buen, Néstor de, “Los factores de la producción. El régimen del trabajo”, en García Ramírez (coord.), *Los valores en el derecho mexicano. Una aproximación*, México, FCE, 1997, p. 53.

91 Que generó la reforma expedida por decreto del 8 de diciembre de 1978, publicada en el *Diario Oficial* del 19 del mismo mes.

que aportó un párrafo introductorio a dicho precepto, independiente de los apartados A) y B): “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”. Se consideró entonces “llegado el momento de dar el paso que, no hace muchos años, sólo podía considerarse como una declaración de buenas pero irrealizables intenciones: consagrar a nivel constitucional el derecho al trabajo”.<sup>92</sup>

El derecho al trabajo constituye uno de los más relevantes derechos sociales, como se indicó en la exposición de motivos,<sup>93</sup> que tiene como contrapartida una obligación de la sociedad en su conjunto: “La responsabilidad del Estado, como sucede ante todo derecho social, consiste en propiciar, por medios legales, que dichas acciones se realicen”.<sup>94</sup>

### 3. *Reforma en materia agraria*

En materia agraria ha habido diversos cambios, que no es fácil exponer en tan reducido espacio. Quisiera resumir las características de las grandes etapas de la regulación constitucional: la que se inicia en 1917 y avanza —con cambios y vueltas— hasta 1992, y la que comienza en este último año. En síntesis, se puede decir que

los datos unificadores en el primer período, no obstante las diferencias ocasionales y las numerosas reformas incorporadas al artículo 27 de la Constitución, se hallan en el reparto de la tierra, por una parte, y la reducción o el condicionamiento de los derechos de los campesinos en aras de un designio tutelar, por la otra. En este ámbito y por tal motivo destaca la injerencia del Estado en las decisiones colectivas e individuales a propósito de la tenencia, la explotación y la defensa de la tierra. Posiblemente cabría agregar otro componente: la preferencia por los sistemas ejidal y comunal, que llegan a ser inalterables.

92 *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. XII, p. 761.

93 “Es conveniente destacar que el derecho al trabajo no es una garantía individual del sentido clásico del liberalismo; es un derecho social, con el correlativo deber que la sociedad reconoce como suyo. —Es de importancia social, jurídica y política, establecer claramente esta diferencia y de ahí que en vez de incluirla en el capítulo que la Constitución dedica a las garantías individuales, se sugiera hacer del párrafo que consagra el derecho al trabajo el primero de nuestro artículo 123—. Hacerlo no es sólo reconocer su origen, sino vincularlo mejor al derecho del trabajo, y, también, reconocer, una vez más, la visión de los constituyentes que hicieron de la nuestra la primera Constitución que estableció las garantías sociales”. *Idem*.

94 *Idem*.

El segundo periodo comienza con la reforma constitucional de 1992,<sup>95</sup> simbólicamente publicada el 6 de enero, misma fecha de expedición de la famosa ley agraria de 1915, con el evidente designio de mostrar el inicio de una nueva era en materia agraria. Sus datos unificadores poseen un signo contrario:

cesó el reparto de la tierra —que fue la bandera tradicional de la reforma agraria—, bajo la presión del crecimiento demográfico, el parcelamiento excesivo —que deriva en minifundismo o, menos aún, en microfundismo— y la eficiencia económica en la explotación agropecuaria y forestal. Además, se recuperó en buena medida —pero no totalmente— el imperio de la autonomía de la voluntad, esto es, hubo una amplia liberación jurídica de los campesinos, que implica liberación de las relaciones jurídicas y un consecuente retraimiento en el juego de prohibiciones dirigidas a los campesinos y atribuciones encomendadas a un Estado intervencionista. Si en la anterior etapa hubo intangibilidad o invariabilidad de las formas sociales de tenencia de la tierra, en ésta se abre la vía para las otras figuras de tenencia, reunidas en el concepto de dominio pleno, que nunca es, por supuesto, verdaderamente pleno.<sup>96</sup>

#### 4. Educación y democracia integral

A mi juicio, el artículo 3o. es el precepto crucial, fundamental, de la ley suprema:<sup>97</sup> en efecto, ahí figura un modelo de hombre y de nación, que se construye por medio de la educación. Una reforma de 1934 dispuso que fuese socialista la educación impartida por el Estado, y ordenó que la escuela organizara “sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social”. Estas proposiciones suscitaron una encendida polémica.

El 14 de diciembre de 1955 se promovió la reforma de aquel precepto,<sup>98</sup> con un reconocimiento explícito sobre la condición histórica que posee el tema de la educación.<sup>99</sup> Una extraordinaria aportación de esta refor-

95 Figura en el decreto del 3 de enero de 1992, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 del mismo mes.

96 García Ramírez, *Justicia agraria*, 3a. ed., México, Tribunal Superior Agrario, 1997.

97 Cfr. mi “Introducción”, en García Ramírez (coord.), *Los valores en el derecho mexicano...*, cit., pp. XII-XIII; también, en la misma obra colectiva, González Avelar, Miguel, “El artículo 3o. y los valores de la Constitución”, pp. 169 y ss.

98 Que culminaría en el decreto del 16 de diciembre de 1946, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de ese mes.

99 En la exposición de motivos de la iniciativa, dijo el presidente Ávila Camacho: “es natural...

ma fue el concepto de la democracia como “sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. Esta idea sobre una democracia social,<sup>100</sup> o, quizá mejor, integral, es una notable aportación del artículo 3o. a la Constitución mexicana, y en general al sistema jurídico-político de la nación.<sup>101</sup>

No obstante el extraordinario interés de estas nuevas fórmulas traídas por el proyecto, que fueron el sustrato de la idea educativa, pero también de la pretensión política, el tema no fue suficientemente analizado por el Constituyente Permanente. El debate, muy breve, se concentró sobre todo en la explicación de los motivos para el abandono de la norma anterior, asunto que ofrecía no pocas asperezas;<sup>102</sup> también se vio apremiado por la aparición de una “contra iniciativa” planteada por representantes obreros.<sup>103</sup>

### *5. Igualdad entre el varón y la mujer. La familia*

La amplia reelaboración del artículo 4o. constitucional comenzó con la reforma proveniente de una iniciativa presidencial del 18 de septiembre de 1974.<sup>104</sup> Ésta abordó una de las cuestiones más relevantes dentro de la orientación social del derecho —pero también, bajo cierta perspectiva, de la orientación liberal o individualista—, a saber: la igualdad entre el va-

que, a cada instante de hondas definiciones, haya correspondido en la historia de nuestra patria un intenso examen de los principios que rigen la educación; es decir: de la dirección en la que los hombres que están haciendo nuestro presente creen adecuado trazar la ruta por la que los hombres de mañana desfilarán”. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4a. ed., México, LV Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1994, t. I, p. 381.

100 Para una reflexión sobre la idea de democracia social, que aparece primeramente en Tocqueville, *cfr.* Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, trad. Miguel Ángel González Rodríguez y María Cristina Pestellini Laparelli Salamon, México, Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, 1993, pp. 5 y ss. El autor expone diversas acepciones de aquel concepto. Señala que la “democracia sin adjetivos” es la política; si ésta no existe, las democracias social y económica —en algunas de sus acepciones— corren el riesgo de ser destruidas o amordazadas. *Ibidem*, p. 8.

101 *Cfr.* González Avelar, “Educación y democracia”, *La Constitución de hoy...*, *cit.*, pp. 168 y ss.

102 A este respecto, es muy ilustrativa la intervención del diputado profesor Ramón G. Bonfil, que rescata los méritos del precepto reformado en 1934, pondera el trabajo de los maestros normalistas y justifica el proyecto de 1945, “que condensa el problema fundamental de la vida de México, la educación”. *Derechos del pueblo mexicano...*, *cit.*, t. I, pp. 396-398.

103 La existencia de dos proyectos determinó que la propuesta presidencial fuese aprobada por mayoría de 67 en favor y 10 en contra. *Cfr.* *Derechos del pueblo mexicano...*, *cit.*, t. I, p. 404.

104 Que dio origen al decreto del 27 de diciembre de 1974, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 del mismo.

rón y la mujer, más allá de la igualación bajo el rubro de la ciudadanía, que ya constaba en el artículo 34, merced a una reforma de 1953.<sup>105</sup>

A esa referencia se añadieron otras de suma importancia para nuestro asunto: por una parte, la protección a la familia; por la otra, el derecho de todas las personas a resolver de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, tema que se asocia íntimamente a la reivindicación de la mujer y a la previsión sobre la familia. En la consideración parlamentaria de la propuesta del Ejecutivo se aludió al propósito de consagrar “nuevas garantías individuales y sociales que constituyen un anhelo de las mujeres y del pueblo de México”.<sup>106</sup> Alguna duda se elevó sobre la naturaleza jurídica de las novedades planteadas.<sup>107</sup>

La igualación entre los sexos pretende “fortalecer la construcción de una sociedad justa formada por hombres y mujeres solidarios; lograr un sistema de vida en condiciones abiertas y desprovisto de determinismos y sujeciones aberrantes”, señaló la exposición de motivos; con esto se “enriquece la ideología libertaria y de solidaridad social de nuestra Constitución”.<sup>108</sup> Este proceso abarcó, asimismo, algunos cambios en el artículo 123 constitucional, para actualizar —se explicó— las garantías sociales laborales<sup>109</sup> y avanzar en la igualdad entre el varón y la mujer trabajadores, y puso en movimiento una amplia revisión de varias leyes secundarias, referentes a diversas cuestiones importantes para esta materia.<sup>110</sup> Por

105 Cfr. la descripción de este proceso de reforma en García Ramírez, *La ciudadanía de la juventud*, México, Cultura y Ciencia Política, 1970, pp. 131 y ss.

106 Así, en la intervención de la diputada Margarita García Flores. Cfr. *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. I, p. 1254.

107 En este sentido, la intervención del diputado Juan José Hinojosa: con referencia directa a la igualdad entre los sexos, señaló el legislador que “la preocupación y la inquietud descansan en saber si se trata realmente de una garantía individual que forma parte del capítulo de los derechos fundamentales que establece la Constitución, o se trata simplemente de la declaración de un propósito bueno en esencia pero que no constituye en realidad una garantía individual”. *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. I, p. 1272.

108 *Ibidem*, pp. 1241 y 1242.

109 Tras recordar el mérito del Constituyente de Querétaro al incorporar la cuestión del trabajo entre las garantías sociales, se advirtió que “a casi cincuenta años del establecimiento de las garantías sociales contenidas en el artículo 123, apartado A, la evolución del país ha dado un nuevo contenido al concepto del bienestar y la dinámica propia del derecho social nos invita, en consecuencia, a remodelar en nuestra ley suprema determinados preceptos fundamentales que orientan la legislación reglamentaria del trabajo”. *Ibidem*, pp. 1243 y 1244.

110 En la exposición de motivos, el presidente Echeverría mencionó que “resulta indispensable proceder a una completa revisión de los ordenamientos que, en uno u otro ámbito, contemplan la participación de la mujer en los procesos educativo, cultural, económico y social”. *Ibidem*, p. 1240.



lo que hace a la tutela que se brindará a la familia, el dictamen elaborado en la Cámara de Diputados observó que “un trascendental avance en la actualización de las instituciones jurídicas nacionales, habrá de operarse de ser aprobada esta nueva garantía social”,<sup>111</sup> concepto que se repetiría en las intervenciones de diversos legisladores.<sup>112</sup> La reforma no estableció solamente obligaciones a cargo del Estado: también de los particulares —los padres del menor de edad—, como suele ocurrir en la conformación de los derechos o garantías sociales. En el dictamen redactado en la Cámara de Senadores hubo expresa referencia sobre este asunto.<sup>113</sup>

Énfasis especial puso la iniciativa en el derecho de las personas a decidir el número y espaciamiento de sus hijos. En ese tiempo se había cargado el acento, por primera vez, en los severos problemas demográficos de México y en la urgencia de afrontarlos racionalmente.<sup>114</sup> En el debate se aludió al carácter de garantía social que reviste la nueva fórmula sobre temas poblacionales.<sup>115</sup>

## 6. Vivienda

El 24 de septiembre de 1981 se propuso adicionar al artículo 4o. un párrafo que estatuiría: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda

111 *Ibidem*, p. 1249.

112 Por ejemplo, la diputada Margarita García Flores mencionó que “la consideración de que este derecho (el relativo a la familia) corresponde a las garantías sociales reconocidas por el Estado moderno se justifica plenamente por no referirse a un derecho del ser humano como tal simplemente, sino que reconoce y ubica al sujeto como un ser eminentemente social cuyos actos sólo son concebibles dentro de ese contexto, confiriéndole el derecho a la protección del Estado en tanto es integrante del núcleo primordial de la sociedad”. p. 1255. El diputado Luis del Toro Calero mencionó que la norma sobre protección a la familia contempla “una garantía social”, “porque le atribuye a la ley... la obligación de adoptar, de contar y de proporcionar los medios para la organización y desarrollo de la familia”. *Ibidem*, p. 1284.

113 “Ante (la) panorámica del nacimiento y evolución de las garantías sociales en nuestro país, es de destacarse que el artículo 4o. constitucional está exigiendo que se le complemente con el señalamiento del deber de los padres para preservar los derechos del menor y la protección subsidiaria que al mismo propósito presten las instituciones públicas”. *Ibidem*, p. 1309.

114 La exposición de motivos declaró: “Poner en el vértice de los anhelos nacionales el bienestar de la población, hacer de ésta el centro rector de los programas de desarrollo, acentuar los aspectos cualitativos de la reforma demográfica y promover la planeación familiar como un moderno derecho humano para decidir libre, informada y responsablemente la estructura de la célula básica social, son los factores medulares que han orientado la tarea demográfica del país y que ahora inspiran la reforma constitucional que se consulta”. *Ibidem*, p. 1242.

115 La senadora Marta Chávez Padrón examinó el desarrollo del artículo 4o. constitucional, al que se han llevado nuevos temas. “Esto explica históricamente, que este precepto se encuentre enclavado bajo el rubro de las garantías individuales, pero sentimos que hacia el futuro llega al lindero de las garantías sociales al rozarse con la política poblacional”. *Ibidem*, p. 1314.

digna y decorosa. Este derecho será garantizado por el Estado”. Es interesante observar que la iniciativa provino de diputados pertenecientes a un partido opositor, el Partido Popular Socialista, circunstancia insólita en la práctica parlamentaria de México en esos años. El dictamen aludió a la incorporación de una nueva garantía social.<sup>116</sup> Finalmente, se aprobó la adición con un cambio en la segunda frase; fue reformulada la referencia al Estado como garante del derecho de la familia —no del individuo— a contar con vivienda digna: “La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.<sup>117</sup>

### 7. Protección de la salud

El 20 de diciembre de 1982, el Ejecutivo propuso una nueva adición al artículo 4o.,<sup>118</sup> esta vez para establecer el derecho a la protección de la salud. En la exposición de motivos se subrayó en diversos momentos el carácter social de esta medida.<sup>119</sup> Otro tanto se hizo en el dictamen elaborado en la Cámara de Senadores<sup>120</sup> y en el análisis del asunto en este cuerpo.<sup>121</sup>

116 *Ibidem*, p. 1371.

117 Decreto del 19 de enero de 1983, que fue publicado el 7 de febrero siguiente.

118 Figura en el decreto del 2 de febrero de 1983, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero del mismo año.

119 En la iniciativa, el presidente De la Madrid mencionó: “La savia revolucionaria ha permitido el cambio que demanda la sociedad bajo la conducción del derecho, y ha ido ampliando el alcance y el ámbito de las garantías sociales tendientes a asegurar a los mexicanos las condiciones culturales, económicas y sociales que requiere su cabal desenvolvimiento”; “la garantía social que proponemos vendría a enriquecer el contenido programático de la Constitución de Querétaro, compendio supremo del proyecto nacional...”; “el carácter social de este derecho impone a los poderes públicos un deber correlativo al que consideramos se puede hacer frente, si existe solidaridad, responsabilidad pública, voluntad política y capacidad de ejecución”. *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. I, pp. 1347 y 1348.

120 Sostuvo: “En efecto, la iniciativa del jefe del Estado mexicano enriquece el conjunto de las prerrogativas individuales, pero de raigambre y esencia social, en cuanto que reconoce a toda persona el derecho a la protección de la salud...”. p. 1352.

121 En su intervención en la dicha Cámara, la senadora Myrna Hoyos de Navarrete manifestó: “Los defectos del concepto de salud y del propio derecho social como actividades altruistas, no se deben más que a las ideas dominantes en la materia, que daban a las leyes de protección un carácter de concesión graciosa del Estado, ideas que se han transformado en desarrollo del derecho social que introduce un nuevo sentido... La respuesta de las democracias es el derecho social, porque trata de establecer sin mengua de las libertades humanas un orden justo de convivencia.” *Ibidem*, pp. 1355 y 1356.

## 8. La cuestión indígena

La más reciente adición al artículo 4o., promovida por iniciativa del 7 de diciembre de 1990,<sup>122</sup> aborda un antiguo e insoluto tema de México: la cuestión indígena. Aparecen en la Constitución, por una parte, el reconocimiento de que “la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”;<sup>123</sup> y por la otra, una serie de medidas conducentes a aplicar ese reconocimiento y respetar o proteger a los pueblos indígenas.<sup>124</sup> Es importante destacar que el sujeto de la adición constitucional no es solamente el “individuo” indígena, sino también el “pueblo”, lo cual enlaza con reconocimientos —y consecuentes obligaciones— asumidos por el Estado mexicano.<sup>125</sup> Aquí nos hallamos ante derechos colectivos de los pueblos e individuales de sus integrantes; en alguna importante medida, aquéllos son continente y resguardo de éstos.<sup>126</sup>

122 Dio lugar al decreto del 27 de enero de 1992, que apareció en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de enero.

123 Se estima que se han extinguido entre 93 y 112 pueblos indígenas en México, desde 1492. En 1992 había alrededor de doce millones de indígenas agrupados en 56 pueblos. *Cfr.* Méndez, Martha, “Pueblos indígenas existentes en México, Centro y Sudamérica”, en Van de Fliert, Lydia (comp.), *Guía para pueblos indígenas*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997, pp. 501 y 502.

124 En un párrafo de la exposición de motivos se dice que esta iniciativa, presentada por el presidente Salinas de Gortari, “se suma a la voluntad de cambio y de conservación que los propios indígenas en su proceso de desarrollo escojan para sus tradiciones, sus formas de organización social y de vinculación con la naturaleza. Rehuye toda forma y vestigio de paternalismo, reafirmando el respeto a la libertad y plena ciudadanía de los indígenas. La reforma propuesta parte de reconocer diferencias y desigualdades. En el marco de nuestra ley suprema, respeta las primeras pero rechaza las segundas. Proporciona una base jurídica para proteger las diferencias que enriquecen al conjunto de la nación, pero no crea ningún privilegio ni establece una categoría diferente entre los mexicanos. Corresponde con el principio de solidaridad para enfrentar la desigualdad y la injusticia con la participación de la sociedad”. *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. I, p. 1388.

125 México ratificó el Convenio 169 de la OIT, de 1989, sobre pueblos indígenas y tribales. Según el artículo 1.1, b), éste es aplicable a “los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas... 2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”. El Convenio 169 se refiere a “pueblos”, a diferencia de su antecesor, el Convenio 107, que lo hizo a “poblaciones”; así, se refuerza “la idea de que no se trata de agrupaciones de individuos, sino de sociedades con identidad, dignidad y organización social propias”. Tomei, Manuela, “Pueblos indígenas, derechos y desarrollo. El Convenio número 169”, en Van de Fliert (comp.), *Guía para pueblos indígenas*, cit., p. 54.

126 Me refiero a este tema en diversos artículos: “Los derechos de los indígenas”, en Varios autores, *Cultura y derechos de los pueblos indígenas en México*, México, Archivo General de la Nación © 2000.

En el dictamen de la Cámara de Senadores se expone el signo característico de la legislación social, que implica “un reconocimiento expreso de situaciones diferenciales que son indispensables para mantener la convivencia social armónica y la posibilidad de alcanzar la justicia, sin detrimento del principio de igualdad ante la ley”.<sup>127</sup>

### 9. Orientación de la economía

La Constitución mexicana no contuvo, propiamente, un capítulo económico, en el sentido de que cierto número de artículos, agrupados sistemáticamente, se ocupasen en establecer la organización y el rumbo de la economía, cuya importancia determinante para la vida social y política sobra ponderar. Sin embargo, los preceptos “sociales” del origen —artículos 27 y 123—, así como el artículo 28 y otros mandamientos incluyeron disposiciones básicas para ese fin. Diversas reformas y adiciones vendrían a fincar la “idea” económica de la nación, cuyas expresiones constitucionales han sido diversas y en ocasiones contradictorias: progresos y regresos.

En este orden de cosas, es preciso mencionar por lo menos algunas vicisitudes en el artículo 28, más la aparición de nuevos textos en los artículos 25 y 26. Recordaré muy brevemente algunas de las innovaciones en estos preceptos. El 17 de septiembre de 1982 se presentó una iniciativa, que se transformaría en nuevo párrafo quinto del artículo 28, para que el servicio público de banca y crédito fuese “prestado exclusivamente por el Estado, a través de instituciones en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria...”.

Esa fue, evidentemente, una reforma de notable importancia, destinada a reconducir, con sentido social, el manejo del cuantioso ahorro privado que reciben y administran las instituciones bancarias. La iniciativa consideró que así se establecería una “conquista irreversible del pueblo mexi-

ción-FCE, pp. 149 y ss., también en *Cuadernos Americanos*, México, nueva época, año X, núm. 56, 1996, pp. 155 y ss.; y más extensamente, en “Los indígenas ante el Derecho nacional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXIX, núm. 87, septiembre-diciembre de 1996, pp. 887 y ss.

127 *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. I, p. 1421. En su intervención, el senador Muñoz Ledo recuerda que “el Estado social de Derecho está originalmente vinculado al reconocimiento de las diferencias que existen entre los habitantes de una sociedad”. Refutó los argumentos adversos a la reforma basados en la violación del principio de igualdad ante la ley; no hay tal cosa en reformas de este carácter —precisó—: “lo que están concediendo son derechos adicionales para ciertas categorías de individuos que componen a la sociedad”. *Ibidem*, p. 1431.

cano”.<sup>128</sup> Dije antes que hacia 1988 se inició un viraje radical en el rumbo del país, que desde luego causó impacto en la Constitución. El 2 de mayo de 1990, menos de diez años después de la reforma de 1982, se presentó una iniciativa en sentido contrario,<sup>129</sup> que derogó el párrafo quinto del artículo 28.<sup>130</sup>

Un relevante conjunto de cambios constitucionales trajo consigo la iniciativa presidencial de reforma a los artículos 25, 26, 27 y 28, del 3 de diciembre de 1982,<sup>131</sup> que concurrió a construir el capítulo económico constitucional.<sup>132</sup> La Constitución contaría “por primera vez... con un conjunto explícito de atribuciones, consistente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para llevar al derecho los nuevos conceptos económicos”.<sup>133</sup>

Al informar al Constituyente Permanente acerca de los motivos de la reforma, se observó que

el país requiere asumir el problema de la definición del rumbo de la estrategia de desarrollo a partir de principios constitucionales del desarrollo económico constitucional que actualicen y ordenen las atribuciones existentes, establezcan la seguridad jurídica y permitan romper con los principales obstáculos que en mayor medida limitan el cumplimiento de los fines de la nación.

128 En la exposición de motivos, el presidente López Portillo sostuvo: “La nacionalización de la banca tiene trascendental importancia para que el país pueda proyectar y apoyar el proceso de desarrollo económico, social y cultural de la nación con más celeridad, con mayor sentido patriótico y democrático, con más equilibrio, de manera más equitativa, racional y congruente y con mayor justicia social, por lo que el Ejecutivo a mi cargo considera que dicho principio debe ser elevado a rango constitucional, como una conquista irreversible del pueblo mexicano”. *Ibidem*, p. 101.

129 Acogida en el decreto del 26 de junio de 1990, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de junio.

130 Dijo el presidente Salinas de Gortari en la exposición de motivos que su propuesta se sustentaba en los siguientes elementos: “Primero, la impostergable necesidad de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos: dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas. —Segundo, el cambio profundo en el país de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero mismo, modifica de raíz las circunstancias que explicaron la estatización de la banca. —Tercero, el propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos”. *Derechos del pueblo mexicano...*, *cit.*, t. V, p. 101.

131 Culminó en el decreto del 2 de febrero de 1983, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 del mismo mes.

132 A lo largo de muchos años, fueron presentadas diversas iniciativas en esta dirección, que recordó el dictamen de la Comisión Legislativa de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados (del 23 de diciembre de 1982). *Cfr. Derechos del pueblo mexicano...*, *cit.*, t. III, pp. 268 y 278 (la referencia a esta última página corresponde a las modificaciones incorporadas por la comisión dictaminadora).

133 Exposición de motivos, en *ibidem*, p. 255.

Puestas las reformas en la línea del constitucionalismo social, se invocó la congruencia de sus principios con la “esencia” de la Revolución mexicana.<sup>134</sup>

Numerosos puntos cubrió la reforma de 1982-1983, que no es posible agotar en este trabajo panorámico.<sup>135</sup> Entre ellos figuran: rectoría del desarrollo nacional a cargo del Estado, compatibilidad entre interés general y libertades constitucionales, economía mixta, impulso a sectores social y privado de la economía, planeación democrática, desarrollo rural integral, medidas contra la concentración económica,<sup>136</sup> apoyo al consumo popular, actividades estratégicas a cargo exclusivo del Estado (que no se concentran, por cierto, en las “propiedades” del gobierno, sino en el dominio de la nación, y que ha sido —y acaso será— objeto de revisiones en la etapa actual),<sup>137</sup> actividades prioritarias, etcétera. Se postulaba entonces la “vía mexicana” para el desarrollo, que durante mucho tiempo prevaleció.<sup>138</sup>

## XI. IDENTIDAD DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Dejo aquí esta revisión del sistema de derechos sociales en la Constitución mexicana. De su desarrollo se infiere que la raíz de nuestra Constitución —y del constitucionalismo que en ella y a partir de ella se desen-

134 El autor de la iniciativa, presidente De la Madrid, hizo notar en la exposición de motivos que “estos principios de filosofía política del desarrollo económico son consecuentes con la esencia de la Revolución Mexicana, con la necesidad de un desarrollo equilibrado y formas más modernas de organización económica, sin que se altere la estructura de nuestro orden normativo y constitutivo de gobierno”. *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., pp. 15 y 16.

135 Véase una amplia revisión de los nuevos textos constitucionales de contenido económico, en Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 3 y ss.

136 Con respecto a este asunto, siempre importante para el liberalismo económico, que a título de prohibición de monopolios fue tema relevante del artículo 28 y adquirió un nuevo sentido social en la reforma promovida en 1982, la exposición de motivos dijo: “De no adoptar una decisión realista y sustantiva para regular la concertación económica, el poder económico quedaría en unas cuantas manos, distanciándose y haciéndose depender las principales decisiones de la voluntad de unos cuantos individuos”. *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. III, p. 258.

137 La reforma al artículo 28 constitucional, contenida en el decreto del 1 de marzo de 1995, y publicada el 2 de marzo, retiró del catálogo de áreas estratégicas la comunicación por vía satélite y los ferrocarriles, como la contenida en el decreto del 26 de junio de 1990 y publicada al día siguiente había revertido la nacionalización bancaria.

138 Sobre el particular, la exposición de motivos previno: “Nuestra modernización no busca repetir el camino de los países hoy industrializados, sino que se formula a partir de la identidad nacional. Requiere para ser eficaz en el contexto de fuerzas e intercambios que determine la escena mundial, encontrar bases de solidaridad y previsión de rumbos para la acción de los tres sectores de la economía mixta bajo la rectoría del Estado”. *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., p. 258.

volvió— se localiza precisamente en el acento social con que el Constituyente revolucionario, primero, y el Permanente, luego, quisieron distinguir la vida de la nación.

Por supuesto, el ordenamiento supremo del país sirvió y ha servido a otros objetivos, inherentes a un texto constitucional. Empero, no son éstos, a pesar de su enorme importancia, el suceso característico de la Constitución mexicana y de las fuerzas sociales y las ideas —tan diversas, y en ocasiones antagónicas— en que se ha sustentado. Se trata de la más “mexicana”, si cabe la expresión —y creo que cabe perfectamente—, de las decisiones políticas fundamentales que acoge nuestra ley suprema.

No se cumplió ese designio “constituyente” en un solo acto, la carta de 1917, que sentó sus bases de manera clara y explícita, sino prosiguió a lo largo de muchos años —siete décadas intensas— en que fungió como “hilo conductor” de una constante reelaboración de textos constitucionales. Ciertamente hubo novedades debatibles y debatidas en ese periodo. Empero, el dato persistente, entre avances y retrocesos, fue siempre el proyecto social de la Revolución mexicana. Ya se dijo que la carta de 1917 no es, en modo alguno, una Constitución neutral, un ordenamiento de gabinete. Su compromiso político inicial —tras una de las más grandes y graves crisis en la vida de México y del derecho mexicano, que se manifestó en 1910 y 1917— ha sido, en términos generales, su más insistente compromiso.

En fin de cuentas, el horizonte de la Constitución “mexicana”, como la hemos conocido y como subsiste, todavía en buena parte, tiene también esos datos característicos. Los conserva en el modelo de individuo y sociedad, y en la noción de democracia integral que postula el artículo 3o., así como en la idea del proyecto nacional al que alude el artículo 26. La Constitución y la nación se reconocen en esos conceptos, y con ellos han mirado hacia el porvenir.

Sin embargo, soplan vientos diferentes. Bajo ellos se ha emprendido una revisión del Estado, y no menos explícitamente, de las “reglas de vida” del pueblo mexicano. Se ha erosionado eso que llamé la Constitución “mexicana”, con reformas que varían el camino y ponen la mirada en otro destino. “El desmontaje del Estado social corresponde a la erosión sistemática de las normas constitucionales relativas a ese tema”.<sup>139</sup>

139 García Ramírez, “La Constitución mexicana y el Estado de Derecho social”, *La Constitución de hoy...*, cit., p. 159.

Este género de modernización —influida por un discutible modo de entender y recibir la “globalización”<sup>140</sup> que avanza inexorablemente— puede desembocar en una Constitución diferente,<sup>141</sup> aunque no se confiase.

No carecemos de experiencia en estas cosas. La propia Constitución de 1917 nació como reforma de la carta de 1857, y así se denominó. Sin embargo, entre ésta y aquella hubo una gran diferencia: precisamente la preocupación social, que íntimamente implica una grave preocupación moral del pueblo y del Estado que lo sirve. El viraje que pudiera llegar —o mejor dicho, proseguir— en el curso de otras reformas constitucionales nos conduciría a una nueva Constitución. Hoy ese es el dilema, no sólo para la carta suprema, desde luego, sino para la nación que se mira en su ley fundamental: mantener el rumbo histórico, que no es por fuerza un rumbo viejo, o tomar el camino que se le ofrece, que no es, por supuesto, un nuevo camino.

140 Sobre este problema, que atañe a la localización misma de la Constitución de 1917 en el mundo contemporáneo, *cfr.* Cordera, Rolando, “Globalidad y Constitución”, *ibidem*, pp. 151 y ss.

141 Utilizo esta expresión en un sentido distinto del que se atribuye a la idea de una “nueva Constitución”, como ésta ha sido planteada por algunos de sus promotores. *Cfr.* Muñoz Ledo, “¿Nueva Constitución?”, en *ibidem*, pp. 165 y ss.