

COMENTARIOS SOBRE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA EN EL EXTRANJERO AL MOMENTO DE EXPEDIRSE EN 1917

La Constitución de los Estados Unidos comparada con las constituciones de México, Alemania y Rusia	233
Z. DEKELBAUM	
La nueva Constitución de México	239
Robert J. KERR	
Constitución mexicana	241
Joseph WHELLES	
Algunas características de la nueva Constitución de México . . .	245
Redacción del <i>Columbia Law Review</i>	
La Constitución mexicana de 1917	251
Salvador MARTÍNEZ DE ALVA	

**COMENTARIOS
SOBRE LA CONSTITUCIÓN
MEXICANA EN EL EXTRANJERO
AL MOMENTO DE EXPEDIRSE
EN 1917**

LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS COMPARADA CON LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO, ALEMANIA Y RUSIA¹

Z. DEKELBAUM

En la Constitución de un pueblo se reflejan sus temores, esperanzas e ideales. En ella podemos identificar que los intentos para resolver los problemas en sus instituciones con la esperanza de lograr su mejoramiento. Las Constituciones se adoptan habitualmente después de una revolución. Una Constitución no es un termómetro por el que sólo se mide el progreso del pueblo que la adopta, sino lo es también para medir el progreso de la raza en general, porque por regla, ninguna Constitución es enteramente original a un pueblo, sino que diferentes elementos y disposiciones en ella provienen por influencia de otras naciones.

No resulta inconveniente en este momento, determinar los principios generales sostenidos con la adopción de una Constitución:

1. El primer objetivo es formar una maquinaria gubernamental mediante la cual se dé cauce a los asuntos públicos.
2. El segundo objetivo es promulgar los principios básicos de lo correcto e incorrecto, prevalecientes en la mentalidad de la población en ese momento, y en virtud de que algunas ideas en lo particular sustentadas por la mayoría y establecidas en la Constitución son el resultado de conflictos de intereses e ideas, constituyen una medida por la cual el historiador interpreta el espíritu de los tiempos.

Como se puede apreciar, las Constituciones de México, Alemania y Rusia han sido adoptadas dentro de los años recientes como producto de nuestros tiempos, por lo que no las debemos apreciar con superficialidad. Por el

¹ "The Constitution of the United States compared with the Constitutions of Mexico, Germany and Russia", *Notre Dame Lawyer*, vol. 4, núm. 3, diciembre de 1928, pp. 178-191.

NOTA: La traducción de los artículos de esta sección ha sido efectuada por Manuel González Oropeza.

contrario, algunas disposiciones de esos nuevos instrumentos fueron fraguadas a la luz de la experiencia que se ha tenido con las Constituciones elaboradas antaño. Las limitaciones o defectos de las antiguas Constituciones deben estar, sin lugar a dudas, en las mentes de los nuevos constituyentes. Con ello no quiero significar que esas nuevas Constituciones son perfectas o que con el tiempo prueben no tener deficiencias en algunos aspectos. Sin embargo, creo firmemente que algunas de las disposiciones contenidas en aquellos nuevos documentos probarán ser, sin duda, reformas benéficas que servirán a la humanidad en el decurso de su progreso.

En mi comparación de las Constituciones de diversos países, tuve en mente las dos divisiones ya mencionadas, principalmente la primera, concerniente al plan de la maquinaria política relativa a la operación del gobierno, y la segunda, siendo la parte que se refiere a los principios básicos de lo correcto e incorrecto, aplicable al bienestar general de la población.

CONSTITUCIÓN MEXICANA

Debo emprender la comparación de la Constitución mexicana con la nuestra, porque ambas Constituciones se parecen mucho entre sí. Los respectivos planes de gobierno son muy similares. No debo explicar el plan de gobierno contenido en nuestra Constitución, gracias a que presumo que todos estamos de una manera o de otra familiarizados con su estructura.

El poder público según lo previsto bajo la Constitución mexicana adoptada en 1917, tal como el nuestro, se encuentra dividido, para su ejercicio en, Legislativo, Ejecutivo y Judicial; el Legislativo, como el nuestro, consiste en una Cámara de Diputados y un Senado. Una ley no puede ser aprobada a menos que cuente con el consenso de las dos Cámaras. Las iniciativas y los proyectos legislativos pueden ser presentados ante cualesquiera de las Cámaras, exceptuando las leyes fiscales que deben presentarse necesariamente y en primer lugar ante la Cámara de Diputados. Las facultades del Congreso Mexicano difieren de las del nuestro en lo siguiente:

Mientras los indultos de los delitos federales pueden ser otorgados sólo por nuestro presidente y éste puede, con la aprobación del Senado, nombrar a todos los jueces federales, en la Constitución mexicana, el Congreso y el presidente tienen cada uno en lo particular y de manera concurrente, facultad para perdonar a los delincuentes federales, exceptuando el caso del juicio político, en donde no se otorga ni indulto ni amnistía.

El presidente de la República es electo por cuatro años y no puede reelegirse. Entre otros requisitos que se exigen para ser presidente de la República y ministro de la Suprema Corte de Justicia están el que no puede ser ministro

de culto y que debe estar separado de toda conexión militar, por lo menos, noventa días antes de la elección.

Similarmente a las Constituciones alemana y rusa, el Congreso Mexicano designa una comisión, antes de su clausura, para desahogar las facultades durante el periodo en el que el Congreso se encuentra en receso, con el objeto de supervisar al Ejecutivo y evitar que ejerza poderes no otorgados por la Constitución.

Las órdenes, decretos y reglamentos del presidente requieren ser refrendados por el secretario correspondiente al departamento que corresponda dicha norma, por lo que sin ese requisito las órdenes presidenciales no tienen validez. Cada uno de los integrantes del gabinete está obligado a informar al Congreso y está obligado a comparecer ante él cuando sea requerido. En este aspecto, se notará que existe una conexión, por lo menos, entre el gabinete y el Poder Legislativo; mientras que en nuestro plan, los miembros del gabinete no son requeridos para informar ni asistir a las sesiones del Congreso, y sólo son responsables ante el mismo presidente únicamente.

El presidente mexicano, aunque es el comandante de las fuerzas navales y militares, no puede disponer de ellas en las distintas partes del país o utilizarlas libremente sin el consentimiento del Senado, y cuando éste no se encuentre en sesión, el presidente debe contar con la autorización de la comisión permanente antes referida. Se entiende, en consecuencia, que nuestro presidente cuenta con facultades de nombramiento, disposición de nuestras fuerzas militares y navales dentro del país, y puede expedir sus órdenes sin contar con la necesidad de requerir el refrendo de las mismas por parte de ningún integrante de su gabinete, facultades todas que le faltan al presidente mexicano.

La Constitución mexicana no prevé la figura del vicepresidente. La Cámara de Diputados elige a un presidente en caso de incapacidad o muerte del presidente constitucional durante los últimos dos años de su encargo, y elige a un presidente interino en caso de incapacidad o muerte durante los primeros dos años de su administración, en cuyo último caso, se convocaría una elección extraordinaria para elegir al presidente que ocuparía el cargo durante el periodo restante.

Las reformas a la Constitución pueden verificarse con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso y ratificados por una mayoría de las Legislaturas Estatales, haciendo, por lo tanto, más fácil el procedimiento de reforma constitucional que el nuestro, el cual requiere la ratificación de las tres cuartas partes de nuestras Legislaturas Estatales.

En contraste con las Constituciones de los Estados Unidos y de Alemania, la Constitución mexicana comienza con el establecimiento de ciertos principios fundamentales de derechos, dejando a la última parte de su texto, lo relativo a la maquinaria de su gobierno. Los esfuerzos principales de la

Constitución se dirigen contra la esclavitud y la servidumbre, sobre la separación entre el Estado y la Iglesia, distribución equitativa de la tierra, precauciones contra la usurpación del gobierno por las fuerzas militares y la protección del trabajo.

Se establecen normas para la distribución y división de grandes latifundios, otorgando la facultad a los diversos Estados para expropiar dichas extensiones de tierra a sus propietarios y pagar con bonos, así como se otorga para efectos fiscales una tasa del 10% en exceso del avalúo de la propiedad, más el monto de mejoras que se hubiese gastado, de acuerdo al cálculo de expertos, entre el momento de la adopción de la Constitución y el de la expropiación.

La Constitución mexicana establece que ocho horas deberán ser el límite máximo de cualquier jornada diaria de trabajo. El límite máximo para el trabajo nocturno o los turnos nocturnos no deben exceder siete horas. Las mujeres y los niños no deben ser empleados en ocupaciones peligrosas o en trabajos nocturnos. El trabajo matutino para niños menores de dieciséis años no debe exceder de seis horas. Las mujeres trabajadoras están protegidas con un periodo vacacional antes y después del alumbramiento de un hijo. Los principios de leyes relativas al salario mínimo están determinados en la Constitución y su naturaleza es la de brindar al trabajador lo suficiente como para que éste y su familia goce de un bienestar razonable, y disfruten placeres honestos, así como una educación primaria para sus niños. Para tal objetivo, las diversas entidades federativas deberán crear juntas bajo la supervisión de los gobiernos estatales para determinar los salarios mínimos que los empleadores deberán pagar en dicha entidad, así como la proporción en el reparto de utilidades del empleador. Este es absolutamente responsable tanto por los accidentes que sucedan como por las enfermedades profesionales. Al respecto, la Constitución mexicana va mucho más allá en la protección al trabajo que lo que nuestras leyes sobre compensación a los trabajadores determinan, ya que éstas sólo cubren los accidentes pero no las enfermedades profesionales que incapacitan al trabajador.

Su organización del trabajo y el derecho de huelga está garantizado por su Constitución. El empleador está facultado igualmente para unirse en organizaciones y para realizar paros. Sin embargo, estos paros están permitidos cuando hay una sobreproducción y en acatamiento de las órdenes dadas por la Junta de Conciliación y Arbitraje. El derecho de huelga está también limitada a que los huelguistas no utilicen fuerza o presión ilegal contra las personas o propiedades. La huelga se transforma en ilegal en el único caso en que los huelguistas utilicen tales métodos ilegales. Esta disposición tiene como objetivo indudable el proteger a los trabajadores contra jueces que pueden declarar ilegal una huelga por presentarse hechos aislados de violencia, tal como es común en nuestro país. Un empleador no debe despedir a un

empleado por su opinión política o afiliación a una organización laboral, ni por haber participado en una huelga. Un trabajador tendrá agravio contra su empleador, no sólo cuando éste lo despida por tales causas, sino también cuando lo hostilice a él o a cualquiera de sus familiares e hijos por tales motivos.

La Constitución mexicana prevé que todos los recursos naturales y del subsuelo, tales como los minerales, metales, cascadas, etcétera son propiedad de la nación y no son susceptibles de apropiación privada.

Se encuentra la disposición para la creación de un sistema nacional de educación, del cual, por cierto, los sacerdotes están enteramente excluidos, por lo que la educación está totalmente secularizada. Instituciones de educación superior, tales como universidades, escuelas de comercio, bibliotecas, observatorios, museos, entre otras instituciones, son declaradas como de interés de la nación. Sin embargo, ello no excluye a los individuos quienes deseen emprender tales tareas de gran mérito.

En consecuencia, se aprecia que por lo que concierne al sistema educativo nacional, a la nacionalización de los recursos naturales, a la distribución equitativa de la propiedad raíz y a la protección de las leyes del trabajo, son disposiciones ausentes en nuestro sistema, pero se encuentran en la Constitución mexicana.²

CONCLUSIÓN

Para un americano conocedor de su Constitución, resulta sorprendente que ninguna de estas Constituciones extranjeras adopten la figura de vicepresidente. Además, esas Constituciones son más flexibles que la nuestra en el sentido de que se adecúan a las costumbres de la población con mayor facilidad, pues se pueden reformar de manera más sencilla que la nuestra.

El principal punto de diferencia entre las nuevas Constituciones y la nuestra es que todas esas nuevas Constituciones reconocen (con menor o mayor amplitud) los derechos de la nación sobre sus propios recursos que antes eran considerados como particulares o susceptibles de apropiación privada; en contraste con nuestra Constitución que no reconoce dicho principio. Los innumerables casos que declaran inconstitucionales las leyes de bienestar general, sobre la base de que violan disposiciones de nuestra Constitución que

2 El artículo prosigue con una sumaria descripción de las Constituciones Alemana y de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, cuyo contenido no se ha considerado necesario reproducir en esta obra.

garantizan los derechos de propiedad privada y la santidad de los contratos, difícilmente se darían bajo estas Constituciones extranjeras. Nuestra Constitución enfatiza los derechos individuales, mientras que sus Constituciones establecen mayor énfasis en los derechos sociales.

Esas Constituciones extranjeras reconocen, de una manera o de otra, la lucha entre capital y trabajo, y tratan de resolverla o aliviarla; mientras que nuestra Constitución al haber sido aprobada en una época donde la lucha fue prácticamente inexistente, no pudo tomarla en cuenta.

Es mi opinión que la diferencia entre nuestra Constitución y aquellas Constituciones extranjeras no radica tanto en la diferencia de nuestras circunstancias o temperamentos, sino más bien en la diferencia de época. Nuestra propia Constitución fue aprobada cuando el pensamiento revolucionario de moda estuvo dirigido contra el excesivo poder de una aristocracia o nobleza hereditaria, mientras que las recientes revoluciones se dirigen contra la excesiva riqueza, sea adquirida o heredada.

De mi estudio de las Constituciones concluyó que muchos análisis de esa naturaleza desde una perspectiva legal, sólo son estudios desde un ángulo o un problema. Estudiarlas estrictamente desde el punto de vista de la eficacia gubernamental es, de la misma manera, una perspectiva limitada. Con el objeto de lograr un entendimiento completo, resulta necesario considerar que las Constituciones son resultado de la confrontación de diversas fuerzas sociales, por lo que ninguna Constitución es perfecta, ni siquiera en el momento de su aprobación, ni muchos menos con el paso del tiempo.

LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE MÉXICO¹

Robert J. KERR

Aproximadamente, el 1o. de enero de 1917 se constituyó, por primera vez en dos años, una Asamblea representativa en México. Durante este periodo se promulgaron varios decretos referentes a múltiples materias por autoridades militares o por el primer jefe del gobierno *de facto*. Debido a la necesaria temporalidad de dichas disposiciones, no se ha considerado oportuno revisarlos en detalle.

Casi todos los decretos de importancia han sido ratificados en artículos específicos de la nueva Constitución de la República de México que fuera adoptada el 31 de enero de 1917 y promulgada el 5 de febrero de 1917. El reporte oficial relativo a la adopción de esta Constitución determina que cada artículo fue analizado por delegados electos por cada estado y territorio de México, entre los cuales había un número reducido de militares. Se ha considerado que éste es el primer documento de tal naturaleza que se haya producido en México por un cuerpo de ciudadanos representantes, compuestos casi exclusivamente por civiles. Como se desprende del siguiente comentario, hay en su texto disposiciones que contienen el pensamiento más avanzado en el ámbito sociológico y económico, cuyo hecho, de acuerdo a sus autores, eleva a la Constitución entre las más progresistas y modernas de entre las adoptadas anteriormente.

Debido a la gran importancia que lo anterior representa, sea que el presente gobierno se sostenga en el poder o que sus oponentes (que son muy numerosos) triunfen en su deposición, y con ella, la de su Constitución adoptada, pareciera deseable presentar con extensión las disposiciones específicas de la nueva Constitución de México, que entró en vigor el 1o. de mayo de 1917.²

1 "The New Constitution of Mexico", *The American Bar Association Journal*, vol. 3, abril de 1917, pp. 105-125 (extracto).

2 Nota del traductor: El autor transcribe a continuación, las disposiciones sin referencia a artículos, de los capítulos constitucionales relativos a las garantías individuales, a los mexicanos, extranjeros, ciudadanos, así como las concernientes a la soberanía nacional y forma de gobierno, integración territorial del país, división de poderes, estados de la Federación, del trabajo y seguridad social, disposiciones generales, reformas a la Constitución, inviolabilidad de la Constitución e, incluso, referencias elaboradas a los artículos transitorios. Por lo que no se traducen, sino sólo se refieren. La traducción al inglés de la Constitución mexicana se anuncia para el siguiente número de la *Mexican Review*, publicada en Riggs Building, Washington D. C.).

CONSTITUCIÓN MEXICANA¹

Joseph WHELLES

El 5 de febrero de 1917, en el 60 aniversario de la Constitución mexicana del 5 de febrero de 1857, los Estados Unidos Mexicanos promulgaron una nueva Constitución federal. El Congreso o Convención Constituyente se reunió en la ciudad de Querétaro, la capital provisional de la república, a principios de diciembre de 1916. El primer jefe de la Revolución, general Venustiano Carranza, en lugar de proceder a formular su proyecto de Constitución, de acuerdo a ideas propias, sometió al congreso un proyecto de 132 artículos, con la petición de discutirlo, adoptarlo o modificarlo en un plazo que no excediera el 5 de febrero, fecha en que la nueva Constitución debería de promulgarse. Debe mencionarse, sin embargo, que el Congreso efectuó modificaciones al proyecto de manera extensa y radical, de tal manera que su distinguido autor nunca hubiera reconocido el producto acabado con su original, por lo que respecta a sus características principales.

Resulta fundado aseverar que la nueva Constitución, tal como fue adoptada por el Congreso, es el código más radical y revolucionario que haya sido aprobado y puesto en vigor en la historia de los gobiernos, según se comprueba de la siguiente revisión de sus principales disposiciones. Dichos elementos fundamentales son: “México para los mexicanos” en contraste con el mundo y la total sujeción de la Iglesia al Estado, y el más radical e ilimitado programa de legislación agraria y laboral. Todo lo anterior está en el papel, aunque otro asunto será hasta qué punto se pondrá en ejecución. En un editorial de *El Universal* del 9 de diciembre de 1916 donde se publica la iniciativa presidencial, se encuentran las siguientes observaciones sobre la Constitución de 1857: “Tenemos una Constitución técnicamente perfecta pero no nos ha servido para gobernarnos. Después de 50 años de fetichismo constitucional, apenas hemos descubierto esta pequeña objeción y nos hemos puesto a corregir los errores de nuestros fundadores. Durante medio siglo hemos adoptado la Constitución perfecta y, sin embargo, fue imposible gobernarnos a nosotros

1 “Mexican Constitution”, *The American Bar Association Journal*, vol. 3, abril de 1917, pp. 205-219.

mismos". Hasta qué punto esta experiencia del pasado puede ser reproducida en el futuro, permanece como interrogante.

Antes de entrar a la revisión de la nueva y revolucionaria Constitución, así como de la legislación pre-constitucional, podría ser de interés resaltar algunas características del programa de la Revolución bajo el liderazgo del general Carranza, ya que esclarece los conceptos y principios legales y constitucionales de la Revolución.

El 18 de febrero de 1913 el general Victoriano Huerta habiendo ejecutado su famoso e ignominioso *coup d'État* contra el presidente Madero, dirigió el siguiente lacónico mensaje telegráfico a los gobernadores de distintos estados: "Autorizado por el Senado, he asumido el Poder Ejecutivo, siendo aprehendidos el Presidente y su gabinete". Al siguiente día, a instancias del general Carranza, que era el gobernador de Coahuila el Congreso del Estado aprobó un decreto declarando: "Repudiamos al General Victoriano Huerta en su carácter de jefe del Poder Ejecutivo de la República, el cual según dice, le fue conferido por el Senado, por lo que repudiamos también todos los actos y disposiciones que con tal carácter pueda proclamar". Facultades extraordinarias son otorgadas al Poder Ejecutivo en todas las áreas de la administración pública, así como la facultad de suspender (las garantías) que juzgue convenientes y de formar las fuerzas armadas necesarias para el sostenimiento del orden constitucional de la República; el decreto también hace un llamado a los gobiernos de los otros estados y al ejército del país para apoyar al gobierno de Coahuila.

Posteriormente, el 26 de marzo de 1913, un número de oficiales del ejército se reunieron, esbozaron, firmaron y proclamaron un programa revolucionario denominado "Plan de Guadalupe", dirigido contra el gobierno usurpador del general Huerta. En este Plan, el gobernador Carranza fue investido como "Primer Jefe del Ejército Constitucionalista" y, por lo tanto, le fue conferido *ad interim* el Poder Ejecutivo de la Federación.

El primer jefe procedió en consecuencia a la organización del Ejército Constitucionalista y al gobierno provisional, así como a promulgar varios decretos de contenido legislativo, algunos de ellos entrañan modificaciones constitucionales y a los códigos civiles y penales de la República, tales como los que autorizan la disolución absoluta del vínculo matrimonial, a través del divorcio, por primera vez en la historia de la República. Otros decretos se expidieron para establecer impuestos y contribuciones así como para transformar millones de pesos en intransformable papel moneda, cuya circulación fue obligada mediante severas sanciones.

El 12 de diciembre de 1914, el primer jefe promulgó además otros decretos, en los cuales, con gran detalle, se arrogó la totalidad de facultades legislativas y ejecutivas del gobierno provisional, incluyendo la autoridad para enmendar

la Constitución, los códigos civiles, penales y de comercio, el libre nombramiento y remoción de los gobernadores de los estados y todas las autoridades civiles y militares, así como en general “dictar y aplicar todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país durante la Revolución, así como todas las demás leyes que juzguen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país, la efectividad y el total disfrute de sus derechos e igualdad ante la ley”.

Con esta autoridad, el primer jefe decretó el 29 de diciembre de 1914 una reforma de la Constitución federal autorizando el divorcio absoluto, proveyendo:

los vínculos del matrimonio pueden ser disueltos, bien por mutuo y libre consentimiento de las respectivas partes, cuando el matrimonio ha tenido ya tres años de duración, o en cualquier momento por causas que convierten en imposible o impropio la realización de los fines del matrimonio, o por serias faltas de alguna de las partes, que convierten en irreparable el desacuerdo marital. Ante la disolución del matrimonio, las partes pueden contraer una nueva y legítima unión.

Otros decretos del primer jefe proveyeron un elaborado sistema de reformas agrarias y laborales, al decretar la expropiación y subdivisión de latifundios, cuya naturaleza, dispuesta en la nueva Constitución, será examinada en su lugar apropiado.²

[...].

Lo anterior son las principales disposiciones de la nueva Constitución. Por lo demás, se trata de un documento ordinario y conservador basado en el modelo de las Constituciones de América del Norte, tanto a nivel federal como local. Es de destacarse, que la nueva Constitución agrega un nuevo estado a los 27 existentes, el antiguo territorio de Tepic, en la costa del Pacífico, se transformó en el estado de Nayarit, cuyo nombre corresponde al que tenía la región antes de la conquista española. Se contempla que en el caso de que los poderes federales cambien de lugar, el actual Distrito Federal deberá instaurarse como el Estado del Valle de México.

Respecto a las disposiciones de la nueva Constitución que imponen serias restricciones y limitaciones hacia los extranjeros en el establecimiento de sus negocios, tal como se determina en el artículo 27 que prohíbe a los extranjeros, tanto personas físicas como morales, el adquirir la propiedad de tierras, aguas y sus accesorios, así como la obtención de concesiones para la explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República

2 Nota del traductor: Procede el autor a transcribir los artículos 3o.; 5o., 24, 27, 28, 123 y 130 de la Constitución en su texto original.

mexicana, a menos que, en el último caso, asuman la condición de mexicanos con respecto a dichas propiedades y acepten el no invocar la protección de sus gobiernos. Los diversos requerimientos del artículo 123 al fijar los salarios mínimos y la igualdad de los mismos, sin importar sexo y nacionalidad, así como las disposiciones relativas a la responsabilidad por accidentes en el trabajo y las condiciones tan elaboradas de los trabajadores, pueden considerarse que en virtud de que las empresas más grandes, de toda índole, en la república al ser extranjeras, tales disposiciones no podrán lograr su propósito y tampoco lograrán mejorar la condición de las clases trabajadoras de México.

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE MÉXICO¹

Redacción del *Columbia Law Review*

Quizá no sea tarea del comentarista legislativo especular sobre la probable anulación de medidas sanas debido a las condiciones políticas y sociales desfavorables. Pero el estudioso del derecho constitucional latinoamericano debe estar preparado para aplicar las bellas abstracciones a la brutal prueba de los hechos si él quisiera comprender el verdadero estado de gobierno.² Especialmente esto es verdad en los momentos presentes de México. A la tarea de revisar algunas de las más sorprendentes disposiciones de ese impresionante documento promulgado el 5 de febrero de 1917 y conocido como la Constitución Política Mexicana,³ debemos enfocar nuestra atención, hacerlo con perspicacia e incluso nuestros prejuicios, pero todo con vistas a confirmar la efectividad posible en el México de hoy de las garantías constitucionales y las disposiciones radicales en materia agraria, laboral, de bienestar social, de culto y antiextranjerías de la nueva Constitución. La afluencia de frases e inacusables sentimientos no nos deben segar en los motivos que condujeron a su promulgación y las circunstancias bajo las cuales entraría en vigor.

1 NOTE: "Some Features of the New Constitution of Mexico", *Columbia Law Review*, vol. XVII, mayo de 1917, pp. 417-461.

2 El periódico mexicano *El Universal*, refiriéndose a la Constitución de 1857, la cual es reemplazada por la de 1917, publica lo siguiente: "Tenemos una Constitución técnicamente perfecta y esta Constitución [no ha servido para gobernarnos [...] Durante medio siglo hemos adoptado una Constitución perfecta y sin embargo ha sido imposible gobernarnos a nosotros mismos". *The American Bar Association Journal*, vol. 3, pp. 206-207.

3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de enero de 1917, y promulgada el 5 de febrero del mismo año, Lino-tipografía de *El Universal*, Avenida Madero 36, México, D. F. Ha sido llamada "El más radical y revolucionario cuerpo de leyes que haya sido promulgado y puesto en vigor en la historia de cualquier gobierno" *American Bar Association Journal*, vol. 3, p. 205. Una traducción ha sido publicada por H. N. Branch en *The Mexican Review*, vol. I., núm. 6 (marzo de 1917).

Para los americanos, el derecho agrario contenido en el artículo 27 de la nueva Constitución es de vital interés. Declara otorgado a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales, incluyendo combustibles minerales sólidos, petróleo y todos los hidrocarburos.⁴ Esta nacionalización del control sobre los recursos naturales es enfatizada aún más por el poder otorgado a la nación para conferir a los extranjeros el derecho de adquirir propiedades en las tierras, aguas y sus proximidades, o para obtener concesiones que exploten minas, aguas o combustibles minerales bajo el acuerdo de no invocar la protección de sus respectivos gobiernos y de ser considerados mexicanos con respecto a dicha propiedad. Este reconocimiento de una nacionalidad mexicana especial con respecto a la propiedad es una confirmación, hasta cierto punto, de una disposición contenida en la antigua Constitución,⁵ pero esta última había establecido una mera presunción de nacionalidad a partir de la adquisición de propiedad raíz,⁶ mientras que el nuevo documento obliga a someterse a la jurisdicción mexicana como prerrequisito para tal adquisición. Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en el otorgamiento de concesiones,⁷ en una zona de 100 kilómetros a partir de las fronteras y a 50 desde las playas, ningún extranjero puede, bajo ninguna concesión, adquirir directamente propiedad de tierras y aguas.⁸ La división de grandes haciendas⁹ decretada por el artículo 27 y nominalmente con el propósito de promover pequeñas propiedades es un ataque a los terratenientes tanto extranjeros como nativos de México y provocarán probablemente como resultado el retorno de la propiedad raíz a los grandes propietarios que comprarán por transacciones forzadas, particularmente en las que se explican inmediatamente de la planicie mexicana

4 Los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos o gaseosos, en consideración del vasto número de inversionistas americanos en los campos carboníferos y petrolíferos de México, esta asunción del control por la Federación es extremadamente importante. Se supone que el verdadero propósito de esta y otras denominadas disposiciones antiextranjeras no son para excluir capital americano de México, sino para hacerlo pagar duramente por sus privilegios al presente gobierno en banca rota.

5 Artículo 30 fracción tercera de la Constitución de 1857.

6 El gobierno de los Estados Unidos, a través de correspondencia diplomática, ha rechazado consistentemente el permitir esta disposición de la Constitución de México de 1857, ya que obliga a un cambio involuntario de nacionalidad sobre ciudadanos americanos. Moore, *International Law Digest*, vol. 3, pp. 304-307.

7 Artículo 32.

8 Artículo 27. El uso de la palabra ambigua "adquirir" origina algunas interrogantes. Se aplica esta disposición a la adquisición por herencia igual que la adquisición por compra-venta, y si es así, es el heredero extranjero despojado completamente o se le dá un tiempo razonable dentro del cual pueda disponer de la tierra.

9 Esta medida, como muchas otras, es una incorporación en la Constitución de una política ya instituida por Decreto del primer jefe del Ejército Constitucionalista. Ver *The American Bar Association Journal*, vol. 3, p. 207.

donde la tierra es viable sólo para propósitos de crianza de ganado, debido a la escasez de agua.

A los establecimientos religiosos les va peor que a los extranjeros bajo la nueva Constitución, ya que no solamente son despojados de los derechos para adquirir tierra¹⁰ y para dirigir enseñanza primaria¹¹ (restricciones que ya están en vigor en cierta medida), sino que las Iglesias son declaradas propiedad de la nación;¹² las legislaturas de los estados están facultadas para limitar el número de sacerdotes dependiendo de las necesidades de cada localidad, y sólo los mexicanos por nacimiento pueden ser sacerdotes (un rechazo a los misioneros extranjeros); la existencia institucional de las Iglesias no está reconocida y los sacerdotes tienen prohibido participar en la vida política del país.¹³ El matrimonio es declarado un contrato civil bajo la jurisdicción exclusiva de las autoridades civiles.¹⁴

Las disposiciones laborales y de seguridad social son quizás las más impresionantes de todas. El artículo 28 exceptúa a las asociaciones de trabajadores que se organizan para proteger sus propios intereses de la prohibición general contra monopolios, y un artículo subsecuente reconoce expresamente la legalidad de huelgas pacíficas. Los paros son legales sólo cuando son necesarios para mantener los precios razonablemente arriba del costo de producción, y la autoridad, para decidir cuándo existe dicha emergencia, así como para mediar en las controversias entre el trabajo y capital, está conferida en una Junta de Conciliación y Arbitraje que consiste en un número paritario de representantes de los trabajadores y de los patrones, así como un representante del gobierno.¹⁵ El Congreso y las legislaturas de los estados son requeridos para aprobar el programa más progresista de legislación social que se conciba, conteniendo entre otras reformas jornadas de 8 horas para hombres, restricción de las jornadas de trabajo para mujeres y niños, salario mínimo, compensación igualitaria tanto para los hombres como para mujeres por servicios similares, participación en utilidades para los empleados agrícolas, comerciales y de industrias manufactureras y mineras, doble salario para tiempo extra, compensación laboral, condiciones de vivienda adecuadas para los trabajadores, establecimiento de mercados públicos, oficinas de em-

10 Artículos 29 y 130.

11 Artículo 3o.

12 Artículo 27.

13 Artículo 130.

14 *Ibid.* El divorcio fue permitido oficialmente en México por un Decreto de Carranza. *The American Bar Association Journal*, vol. 3, p. 207.

15 Véase 17 *Columbia Law Review* 174, para una discusión general de los Estatutos de Conciliación y Arbitraje en otras jurisdicciones.

pleo municipal, y promoción gubernamental de asociaciones de ancianos, inválidos y desempleados.¹⁶

Amplias garantías de libertad y justicia abundan en este impresionante documento: contratos de trabajo por más de un año son nulos si perjudican a la parte prestadora de servicios,¹⁷ ninguna ley o autoridad puede ejercer censura,¹⁸ la enseñanza debe ser libre,¹⁹ las penas crueles y trascendentes están prohibidas,²⁰ etcétera, etcétera. Pero algunas disposiciones son puntuales para los derechos del hombre. “A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.²¹ No es la paráfrasis de la prohibición de leyes *ex post facto* bajo la Constitución de los Estados Unidos,²² tal como se muestra por la intuición en los artículos transitorios de una autorización al primer jefe para castigar a los alteradores del orden en febrero de 1913.²³ La privación de la vida, libertad y propiedad se encuentran prohibidas,²⁴ (excepto a través de un juicio seguido ante tribunales establecidos y de acuerdo a reglas de procedimiento establecidas) pero la similitud superficial al “debido proceso legal” es muy confusa, ya que la prohibición no recae claramente en la legislatura, y una persona lesionada por la aplicación de una ley federal parecería estar imposibilitada de atacar su constitucionalidad sobre la base de la violación del debido proceso y queda relegado a su recurso privado a través del juicio de “amparo”.²⁵

El establecimiento de un servicio de salud pública dependiente directamente del presidente de la República, facultado con amplios poderes en las autoridades sanitarias, está entre las más brillantes de todas las nuevas disposiciones; y con este punto es notable la promoción publicitaria contra el alcoholismo.²⁶ Es obligación para todo mexicano el envío obligatorio de sus niños menores

16 Todas las disposiciones anteriores están contenidas en el artículo 130. Debe decir artículo 123.

17 Artículo 5o.

18 Artículo 7o.

19 Artículo 3o.

20 Artículo 22. *Cfr. Constitución de los Estados Unidos*, octava enmienda.

21 A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

22 Artículo 1o., cláusula 9 de la *Constitución de los Estados Unidos*, las leyes *ex post facto* están expresamente prohibidas en 38 de nuestras constituciones estatales. Véase *Index Digest of State Constitutions* (1915, p. 678).

23 Artículo 15 transitorio.

24 El señor Branch incluye en su traducción al “debido proceso legal”, como equivalente a las palabras “sino mediante el juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”, lo cual no es susceptible de dicha interpretación.

25 Artículo 107, este juicio singular parece combinar los elementos esenciales del *Hábeas Corpus*, *Certiorary* y *Maldamus*. Ver *The Mexican Review*, vol. I, núm. 6 (marzo de 1917), nota de la p. 17.

26 Artículo 73, fracción XVI. Véase también artículo 11.

de 15 años a la escuela, así como asistir a las reuniones convocadas por el Ayuntamiento para recibir instrucción cívica y militar.²⁷ Se crea un sistema penal basado en el trabajo como medio de regeneración.²⁸ Las precauciones más elaboradas son tomadas para prevenir la utilización del poder militar en el ámbito político. Ningún candidato al Congreso o a la Presidencia es elegible a dichos puestos, a menos que se haya retirado del servicio activo con 90 días de anticipación en el ejército;²⁹ y en vista de la historia reciente de México, el lector encontrará edificante que entre los requisitos para ser presidente está el siguiente: “No haber figurado, directa o indirectamente, en alguna asonada, motín o cuartelazo.”³⁰

27 Artículo 31, fracciones I y II.

28 Artículo 18.

29 Artículo 55, fracción IV; artículo 82, fracción V.

30 Artículo 82, fracción VII.

LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

Salvador MARTÍNEZ DE ALVA

Con la convicción de que el espíritu democrático de la Constitución de 1857 no era obedecido ni aplicado y que había otras irregularidades en la vida política y social de México, surgió un movimiento revolucionario hacia fines de 1910. La revolución tuvo su lema: “sufragio efectivo y no reelección”, pero se dirigió también a las reformas económicas, de tal manera que pudiera ganar a las masas que no les importaba el sufragio. Este movimiento concluyó con el exilio de Díaz y la elección de Madero.

Entonces comenzó el sanginario drama que presenciamos, Madero renunció y fue sucedido por Lascuráin quien, a su vez, le dió las riendas del gobierno a Huerta. Carranza tomó las armas inmediatamente contra éste y proclamó el Plan de Guadalupe el 26 de marzo de 1913, en el cual incluyó sus promesas políticas. Su partido fue denominado “Constitucionalista” porque, según aseguró al gobierno de los Estados Unidos, “su única misión era la de restaurar el orden constitucional de 1857”.*

El Plan de Guadalupe fue una plataforma política sin sanción legal. Fue enmendado el 12 de diciembre de 1914. Con el objeto de señalar la evolución de sus principios democráticos fundamentales que incluyó, bastará citar lo siguiente de su decreto de enmienda:

Yo, Venustiano Carranza, *he considerado decretar* lo siguiente: (Artículo 1)... Venustiano Carranza continuará en su posición como Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista... (Artículo 2). El Primer Jefe de la Revolución.. promulgará y aplicará, durante la contienda, todas las leyes, disposiciones y medidas que tiendan a satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país, llevando a cabo las reformas que la opinión pública demanda...

El artículo 4o. prescribe: “Con el triunfo de la Revolución... el Primer Jefe... convocará a elecciones para diputados y senadores”.

El 19 de septiembre de 1916 la convocatoria a elecciones para un Congreso Constituyente fue expedida en contravención directa de este artículo. Sin

* “News and Notes”, *The American Political Science Review*, vol. XI, núm. 2, mayo de 1917, pp. 379-381.

embargo, este Congreso se reunió en Querétaro a partir del 1o. de diciembre de 1916. El Primer Jefe presentó un proyecto de reformas, y en un extenso discurso explicó el carácter y espíritu de las mismas. La Constitución fue firmada el 31 de enero de 1917, fue promulgada sin la sanción de las Legislaturas de los estados y entró en vigor el 1o. de mayo de 1917. La legalidad de esta acción tomada es altamente dudosa. Realmente, tomando como base de juicio a la carta de 1857, el nuevo instrumento es, en sí mismo, inconstitucional.

Visto en su totalidad, el documento de Querétaro es una pieza de “legislación avanzada” tan avanzada en verdad que puede ser considerada como legislación de clase. La Constitución prevé que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo (artículo 14); sin embargo, sus disposiciones agrarias tendrán que aplicarse retroactivamente para producir los efectos deseados. Como prueba, son de llamar la atención las disposiciones contenidas en el artículo 27, según las cuales: “Se declaran nulas todas las transacciones que hubiesen privado de su propiedad colectiva a los copropietarios, pueblos situados en propiedad privada, rancherías, congregaciones o comunidades aún existentes desde la ley del 25 de junio de 1856, en todo o en parte de sus tierras, bosques y aguas” [...] El mismo artículo prescribe además: “Todos los contratos y concesiones efectuados por los gobiernos anteriores a partir de 1876 que hubieran resultado en un monopolio de tierras, aguas recursos naturales de la Nación... serán revisables y el Ejecutivo está autorizado para declarar como nulos a aquéllos que perjudiquen seriamente al interés público”.

Nuevamente, la Constitución de 1857 prescribió que (artículo 29). “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquier otra emergencia [...] el Presidente de la República de México (*sic*), y nadie más... deberá contar con la facultad para suspender las garantías previstas por esta Constitución, excepto aquéllas que protegen la vida del hombre” [...]. Es muy significativo, sin embargo, que el documento de Querétaro, aunque reproduce literalmente el lenguaje de 1857, omita la disposición “excepto aquéllas que protegen la vida del hombre”.

En materia económica, el documento de Querétaro es peligroso porque el precario sistema de tenencia que prevé estrangulará seguramente la iniciativa extranjera y alienará el capital extranjero; socialmente es impracticable porque las condiciones económicas del país no justifican la promulgación ni permiten la aplicación de la legislación del tipo propuesto. Políticamente falta la sanción de la mayoría de pueblo porque no respeta las propias promesas de su partido y porque le niega a los habitantes de la república aquellos derechos reconocidos y respetados en todas las comunidades civilizadas, incluidas a la libertad de conciencia y aún el derecho a la vida.