

## SEGUNDA PARTE

Capítulo I. Los derechos sociales . . . . .	67
Capítulo II. Filosofía de la Revolución mexicana . . . . .	77
Capítulo III. Los derechos sociales, realización institucional de la Revolución de 1910. . . . .	89
Capítulo IV. La creación de los derechos sociales en la Constitución mexicana de 1917 . . . . .	101
Capítulo V. El artículo 27 constitucional, máxima conquista jurídica de la Revolución de 1910 . . . . .	113

## CAPÍTULO I

### LOS DERECHOS SOCIALES

En páginas anteriores he intentado precisar un hecho de particular importancia: la tajante separación que el Estado liberal provocó entre la sociedad y el Estado y la consecuente presión de las fuerzas sociales frente al Estado.

Así pues, la sociedad ejercía una acción coercitiva sobre el Estado, obligada a ello porque por sí misma no podría resolver los graves conflictos existenciales que albergaban en su seno. Dicho en otras palabras, la sociedad debía autorregularse. Ante el definitivo fracaso de esta autorregulación debió, necesariamente, buscar una acción reguladora de la que carecía. Y, en esta situación, los grupos sociales, cualquiera que fuera su estatus económico, pero en especial los más débiles, postularon enérgicamente la intervención activa, la acción del Estado, para dar a la sociedad el orden que ésta era incapaz de darse.

Por lo tanto el problema se planteó en términos estructurales, puesto que si el Estado estructura y reestructura la sociedad, consecuentemente afecta los intereses concretos de los grupos y estratos en general, los cuales a su vez están interesados —no tanto por razones políticas, cuanto por sus intereses— a influir en la política del Estado y en participar en los centros de decisión.

En este contexto he intentado, asimismo, precisar que el Estado social necesariamente está vinculado con el influjo de los grandes grupos de intereses, o de las grandes organizaciones destinadas a la defensa de los intereses parciales o sectoriales en el sistema político.

Asimismo, como antecedente necesario del tema central de este ensayo me referí al entrecruzamiento de sociedad y Estado, que de manera inexorable influyó en el sentido y naturaleza de los derechos fundamentales.

De un modo natural el entrecruzamiento cada vez mayor de sociedad y Estado tuvo la consecuencia de hacer surgir una nueva situación para el aseguramiento de la libertad personal, tanto más cuanto que entre libertad y seguridad, derechos fundamentales y conformación social, se produce una tensión insuperable.

En el entrecruzamiento de Estado y sociedad existe —sin duda— el peligro de que las fuerzas sociales empleen su influencia en el Estado para robustecer relaciones sociales libres en los moldes del derecho público y reducir, de esta manera, más y más las posibilidades de maniobra de la libertad individual.

Pero este peligro no aparece en el primer plano del moderno entendimiento de los derechos fundamentales. Es más bien la presión del Estado social la que pesa sobre la estructura de Estado de derecho de algunos países, como la República Federal de Alemania.

Un hecho extraordinario se produjo en esta evolución de los derechos fundamentales: se descubrió la función social en estos derechos, y se la confrontó con otras interpretaciones individualistas que no alcanzaban ya el sentido de los modernos derechos fundamentales.

Pero para poder atribuir a tales derechos una función social era necesario prescindir del modo de entenderlos hasta entonces. Este modo de entender los derechos fundamentales, como limitación del Estado, como protección jurídica del individuo frente a intervenciones estatales, no ofrecía en la práctica ningún puente lógico para su interpretación social, no ofrecía la ansiada posibilidad de hermanar Estado de derecho y Estado social, sobre la base común de los derechos fundamentales, porque para ello se precisaba transformar en positivos unos derechos que se habían formulado a la defensiva y, por ello, negativamente.

Esto había sucedido mediante el rechazo terminante del llamado “pensamiento interventor”, acogiendo al Estado social que estaba prestando servicios, pero sin intervenir en la libertad del individuo.

De todo esto resultó la necesidad de entender los derechos fundamentales como unos principios positivos, lo que dio lugar a concebir los derechos fundamentales como positivación de

valores y la totalidad de los derechos fundamentales, como un sistema de valores inherentes a la Constitución.

En esta situación, se fueron acentuando los componentes sociales atribuidos al orden de valores que representan los derechos fundamentales.

Con estos ingredientes, predominio de los valores sociales, se impuso la convicción de la necesaria intervención del Estado para ordenar a la sociedad, y de esta manera se fueron configurando los *derechos sociales*.

Pero al configurarse estos nuevos derechos sociales, la multiplicidad de niveles funcionales hizo que los derechos fundamentales se transformaran esencialmente para adquirir, en primer término, el carácter propio de conferir estatus, determinar, limitar o asegurar la situación jurídica del individuo, como las bases de su situación jurídica respecto —o en relación— con otros individuos.

Este estatus jurídico-constitucional del individuo es, antes que todo —basado en los derechos fundamentales y garantizado por ellos y por su propia naturaleza— un estatus jurídico-material, es decir, un estatus con un contenido concreto del que no puede disponer ilimitadamente ni el individuo ni el Estado.

Este estatus jurídico-constitucional constituye el núcleo de la posición jurídica general que viene determinada, junto a los derechos fundamentales, por las leyes.

Los derechos fundamentales, como conferidores de estatus, incluyen, al mismo tiempo, los derechos fundamentales jurídico-constitucionales de la persona individual, tanto como hombre como ciudadano.

A los derechos humanos garantizados constitucionalmente pertenecen aquellos que valen para todo hombre y no están reducidos a un determinado círculo de personas.

Como es fácil percibir, la radical transformación de los derechos fundamentales, al surgir e imponerse los derechos sociales, ha venido a influir en las teorías mismas respecto de la naturaleza de estos derechos.

Hoy en día se habla de los derechos fundamentales *como un conjunto de valores supratemporales* con validez absoluta sustraída a la discusión pluralista de opiniones, de ordenación de esferas de la vida social, que se han manifestado como espe-

cialmente propensas a ser intervenidas por el Estado, y por ello se han manifestado como muy necesitadas de protección.

Así, por ejemplo, se garantiza la libertad de opinión como un derecho subjetivo de defensa frente al Estado porque los poderes predominantes tienden, según muestra la experiencia, a contrarrestar opiniones incómodas, sobre todo cuando amenazan con poner en peligro la propia posición del poder. Por motivos semejantes se protege también la libertad de reunión y asociación para la seguridad de una libre formación de voluntad política como un foco de “oxígeno de la democracia”, contra las injerencias estatales. La ciencia y el arte son libres porque están sujetos a sus propias leyes, sobre las que el Estado no puede influir si no quiere destruir.

Por último, el matrimonio y la familia, la profesión y otros sectores de la esfera privada están sustraídos a la injerencia del poder público o a una reglamentación estatal total para dejar al hombre un ámbito de desarrollo espontáneo de la personalidad, al que puede retirarse sin ningún control, y donde posee, como expresión de su dignidad humana, un derecho a la “privacidad”. Un Estado que niega o desprecia las actuaciones fundamentales de estas esferas de la vida social, en general o en casos particulares, difícilmente podría caracterizarse como Estado constitucional democrático.<sup>10</sup>

A continuación preciso el aspecto histórico y técnico del proceso que propició la aparición de los derechos sociales:

Como consecuencia de una larga lucha en defensa de la libertad del hombre, éste conquistó el reconocimiento de sus derechos naturales que se consignaron, con valor universal, en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, declaración que pasó a formar parte de la Constitución francesa de 1791 y después de la de 1793, y persiste en la vigente.

El texto y el contenido de este catálogo de derechos del hombre fue copiado y adoptado desde entonces por las constituciones políticas del mundo.

Desde 1789 *en todas las legislaciones constitucionales se consignaron estos derechos, que la doctrina política llamó “derechos autonomía”, es decir, ámbitos de libertad, pertenecientes a*

<sup>10</sup> Hans Peter, Schneider, “Peculiaridad y función de los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático”, *Revista de Estudios Políticos*, enero-febrero, 1979, pp. 7 a 16.

*los hombres, que se encontraban vedados a la intervención o interferencia de los poderes políticos.*

Pero en el curso del tiempo, los cambios estructurales en la sociedad, la aparición del capitalismo, y con ello de las clases sociales, produjeron una verdadera crisis en la vigencia y eficacia de los derechos del hombre, considerados como libertades-autonomía.

La Revolución Industrial vino a poner de manifiesto la ineficacia de las concepciones liberales clásicas. Efectivamente, la libertad pertenecía a todos los hombres, como seres iguales, pero resultó que no todos podían hacer uso de su libertad. La libertad de trabajo, entre hombres iguales teóricamente, propició la explotación sin freno de la nueva clase social, la de los trabajadores; como consecuencia natural apareció la miseria social y el desamparo total de los obreros que no tenían sino su fuerza de trabajo convertida en una mercancía, que se cotizaba en el mercado de trabajo, sujeta a la concurrencia y a la explotación.

Dos movimientos de ideas levantaron sus voces en contra de este sistema de explotación y ante la actitud de mero espectador de un Estado policía, que dejaba la vida social en manos del libre juego de las leyes naturales. Estos movimientos fueron: las corrientes socialistas, en especial de Marx y Engels y las doctrinas de la Iglesia católica por voz del papa León XIII en su encíclica *Rerum Novarum*.

Se insistió —y con razón— en el carácter abstracto y formal de las libertades conquistadas en 1789, ya que los derechos del hombre no podían ser utilizados —y menos hechos valer— sino por el reducido grupo de individuos que detentaban los medios de producción. “La burguesía —se dijo en el Manifiesto Comunista— ha hecho suyas todas las libertades tan dolorosamente conquistadas y ha colocado una, con carácter supremo: la libertad de comercio. . .”

Esta situación ha tenido muy importantes consecuencias: es un hecho notorio que el mundo moderno ha sufrido extensas y profundas modificaciones en el transcurso del siglo xx, y muy especialmente en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. A la primera gran Revolución Industrial de fines del siglo xviii que dio al traste con el antiguo régimen artesanal y corporativo, sucedió la segunda, a fines del siglo xix que, con la extracción del petróleo y sus derivados, de la electricidad y los

nuevos inventos, abrió una nueva era de expansión de los grandes países industrializados. Ahora, al correr del siglo XX, en sus últimas décadas, el mundo experimenta las consecuencias de la tercera revolución, la que con su aplicación de la energía nuclear a fines específicos debe modificar profundamente los modos de producción y ya está dando origen a relaciones humanas y formas de vida que difieren mucho de las conocidas anteriormente.

El Estado, como estructura política de la sociedad, no podía permanecer ajeno a estas transformaciones socioeconómicas que, inevitablemente, tenían que incidir en lo jurídico y en lo político. Desaparecidos todos —o casi todos— los valores del antiguo Estado liberal-burgués, preocupado preferentemente por los derechos individuales, muy pronto vinieron nuevas formas de comportamiento estatal, con un índice más o menos elevado de preocupación por los problemas sociales.

Se llegó a la conclusión de que si las clásicas libertades fundamentales deberían ser, para cumplir sus finalidades, algo más que libertades sin posibilidad de realización, se imponía la necesidad de que su contenido debiera ser, también, algo más que una simple prohibición, una veda en contra de las intervenciones del Estado. Y para lograr esta nueva función se concluyó, asimismo, que estos derechos formales y abstractos deberían transformarse en derechos que tuvieran un contenido, y con ello se convirtieran, abandonando su actitud pasiva y expectante de verdadero “gendarme”, en una actividad positiva y francamente intervencionista.

De esta manera, en un principio aparecieron en la teoría y en la realidad de las legislaciones, la concesión de derechos de crédito, enfrente del Estado, derechos a prestaciones en favor de las clases sociales marginadas y económicamente débiles: los obreros, los campesinos, los burócratas, etcétera. Pero en el desenvolvimiento de la nueva concepción de los derechos fundamentales se fue ampliando su contenido para convertirse en un verdadero sistema de protección general de los intereses sociales y económicos, por medio de medidas planificadoras, impulsoras y resguardadoras, propias de una política social y económica, y al mismo tiempo cultural y aun de política sanitaria y familiar; aspectos de interés general que, de manera especial, forman parte de los derechos sociales que postulan las

más recientes constituciones, como expresión del Estado social y democrático.

Para concluir este tema relativo a las características de los derechos sociales, considero muy ilustrativo formular, de una manera concreta, cuáles son las notas esenciales de los dos conceptos fundamentales: los derechos llamados “clásicos”, los derechos individuales heredados de la Declaración francesa de 1789; en fin, los derechos-autonomía y, en segundo lugar, los derechos subjetivos de crédito frente al Estado, frente a los demás poderes políticos o frente a otros particulares.

**Derechos-autonomía.** Son aquellos que crean un ámbito de libre desarrollo del titular del derecho garantizado por el Estado frente a interferencias o intromisiones de los poderes públicos, de los grupos sociales o de los demás individuos. La función del derecho es garantizar y defender ese ámbito de libertad y de represión frente a los que intentan violarlo. Estos derechos-autonomía se encuentran en los derechos personalísimos, como en el derecho a la vida, a la libertad de pensamiento y de conciencia.

**Derechos subjetivos de crédito frente al Estado,** frente a los demás poderes políticos o frente a otros particulares. Son aquellos derechos en virtud de los cuales el titular puede exigir un determinado comportamiento o que se le facilite determinada prestación por quien esté obligado a ello. Se encuentra también en todos los derechos clasificados por su contenido, y no es cierta la creencia sostenida por algunos autores —y que yo mismo he sustentado— de que son una forma de ejercicio existente sólo en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales.

Es en este momento cuando surge, con vida propia, el llamado Estado social, que adopta diversas expresiones: el Estado del neoliberalismo, el Estado comunista, el Estado social-demócrata y, con distintas orientaciones, la democracia social cristiana. . .

De esta manera —insisto en ello— se ha llegado en nuestros días a un verdadero Estado social que sustituye, casi por completo, al viejo Estado individualista y liberal-burgués, aunque mantiene invariable el esquema formal del Estado de derecho democrático.

Muchos son los países avanzados del mundo —técnica, cultural y democráticamente— que han entrado por el camino del Estado social, aun cuando por diferentes vías, según sus tradiciones, su capacidad y su idiosincrasia. El movimiento se había iniciado ya desde la primera posguerra. México —insisto en ello— se había adelantado, con su Constitución de 1917, de inspiración netamente social, en sus artículos 27 y 123, relativos a la reforma agraria y obrera, respectivamente.

Otros países europeos habían seguido el ejemplo con sus nuevas constituciones políticas inspiradas en un neoliberalismo reformista. Estados Unidos había entrado por el sendero social con el *New Deal* del presidente Roosevelt. Inglaterra había iniciado sus reformas sociales y económicas en la línea laborista.

Pero es a partir de la segunda posguerra, o sea, de 1945 en adelante, cuando el Estado social democrático ha cobrado verdadero auge.

El hecho fundamental es que el viejo Estado de derecho liberal burgués trató de salvaguardar los derechos del hombre y del ciudadano frente al absolutismo. Estos derechos eran, básicamente, el derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad y la resistencia a la opresión. Se quería, en verdad, crear un régimen de seguridad para la clase burguesa, triunfante con la revolución, para que la burguesía pudiera, con mayor facilidad, desarrollar plenamente sus capacidades y ambiciones y colmar su avidez de dinero y de poder. Y así fue, en efecto, hasta la Primera Guerra Mundial, como se inició la quiebra del Estado de derecho liberal-burgués, con toda la estructura social y política que implicaba.

De una manera natural aparecieron nuevas necesidades —urgentes y perentorias—; la antigua estratificación social y los procesos capitalistas y burgueses de producción y distribución de la riqueza tuvieron que cambiar y, con ello, también, las formas de organización política.

Ya no se busca defender los derechos de la clase burguesa, sino de extender los beneficios económicos y culturales a todas las clases sociales, y en especial, a las más necesitadas.

Junto con las fórmulas tradicionales de la justicia conmutativa y distributiva se hace hincapié en la urgencia de una auténtica justicia social, que busca la “atención preferente del bien general”. Ya no se habla exclusivamente de derecho a la

“vida”, a la “libertad” o a la “propiedad de derechos-autonomía” —así en abstracto— sino de derechos muy concretos al trabajo, a la seguridad social y económica, a la educación, a la propiedad, a un patrimonio familiar, o al disfrute de los demás bienes de la cultura. Frente a la filosofía individualista del viejo Estado liberal-burgués se levanta el solidarismo democrático del nuevo Estado social.

Pero esta real y positiva evolución hacia un Estado social, ¿qué influencia ha tenido en la doctrina y en la práctica de los derechos públicos subjetivos? La ha tenido de la mayor y más amplia importancia: el esquema antiguo de los derechos del hombre y del ciudadano, que fueron la base de las constituciones liberales-burguesas, con sus correspondientes garantías individuales, ha debido ser complementado y perfeccionado con un nuevo esquema de derechos de la persona humana, adaptado a las necesidades de los nuevos tiempos, en una sociedad que sufre rápidos y profundos cambios.

Así, los derechos sociales y las garantías sociales aparecen, en mi opinión, con la finalidad de completar, o bien de perfeccionar los clásicos derechos individuales, y con ello, las garantías individuales.

Así pues, los caracteres esenciales de estos derechos se pueden compendiar en estas notas: 1º) Son derechos concretos, con un contenido específico; 2º) Exigen, por su propia naturaleza, una intervención activa del Estado para realizarlos; 3º) Se conceden a los hombres (no olvidemos que el hombre es la medida de las cosas), en tanto que forman parte de un grupo social determinado, y 4º) Implican una limitación de las libertades individuales en bien de la comunidad nacional y de los intereses personales.

Sobre esta base conceptual, es evidente que los derechos contenidos en los artículos 27 y 123 de nuestra Constitución son verdaderos derechos sociales. Efectivamente, si bien es cierto que los constituyentes mexicanos jamás pensaron deliberadamente crear derechos sociales, sí es necesario reconocer que no llegaron a ellos por casualidad, no se tropezaron con ellos; sino que su creación obedeció a las ideas sociales y económicas bien definidas que los justifican.

Desde luego, resulta obvio destacar que al formular los artículos 27 y 123, los constituyentes tuvieron la intención y el

propósito de declarar los derechos que correspondían a los obreros y a los campesinos; es decir, crearon normas jurídico-constitucionales declarando los derechos de los integrantes de las clases sociales también definidas expresamente.

En un apretado compendio, imperfecto por tal motivo, con signo mis conclusiones:

a) **Derechos-autonomía.** Son aquellos, conquistados en 1789, que crean un ámbito de libre desarrollo del titular del derecho garantizado por el Estado, frente a intervenciones o intromisiones del poder público. La función del derecho en este campo es de garantía y defensa de ese ámbito de libertad declarado y reconocido; la función del Estado es de abstención y de vigilancia de que no se invadan esos campos de libertad

b) **Derechos sociales o de crédito frente al Estado.** Son aquellos derechos en virtud de los cuales el titular puede exigir un determinado comportamiento —o bien una prestación— por parte del Estado, que asume una actitud activa y debe intervenir en favor del titular, al servicio de los intereses sociales, del bien general.

## CAPÍTULO II

### FILOSOFÍA DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

#### I

Desde que en 1884 Porfirio Díaz reasumió la presidencia, puso de manifiesto que la finalidad esencial de su política era restablecer el orden en el país.

En ejecución de esta política integró su cuerpo de colaboradores más cercanos —con grandes problemas, por cierto, porque Díaz había sido un feliz caudillo militar que se enorgullecía de sus múltiples victorias contra nacionales y extranjeros, ciertas unas de ellas y magnificadas otras por la propaganda oficial—, pero no tenía un grupo de políticos importantes partidarios y adictos a su persona de los que pudiera servirse para integrar su “gabinete”, razón por la cual se vio obligado a llamar a conocidos juaristas y lerdistas. Esta actitud lo llevó al extremo de designar al padre de su esposa, señora Romero Rubio, secretario de Gobernación. El problema más grave para Díaz fue el relativo al control de los estados, que resolvió con su peculiar habilidad, nombrando gobernadores de las entidades federativas más importantes, a los caciques locales, quienes le expresaron a lo largo del tiempo su agradecimiento con una fidelidad completa.

Resuelto este problema, fijó su atención, con el carácter de un buen padre de familia, que así se sintió siempre, en la atención de las cuestiones económicas internacionales.

En el desenvolvimiento de su política, Porfirio Díaz se separó de los viejos liberales, sus antiguos compañeros, y con la mayor prepotencia siguió su propio y personal camino, de tal manera que propició la formación de un grupo de simpatizantes, miembros de la nueva burguesía que se formó con el carácter que he precisado en páginas anteriores, recordando a Justo Sierra.

Esta burguesía aprovechó la política de Díaz respecto del desarrollo del país para hacer suyos todos los aspectos de la economía; pero destacó un pequeño grupo que el pueblo calificó como los “científicos”, quienes adoptaron el papel de grandes directores del desarrollo.

Especial atención puso el dictador en sus relaciones con los Estados Unidos, y ante la muy posible situación de una nueva invasión en nuestro territorio se decidió por negociar en materia económica con nuestros vecinos.

Los historiadores mejor informados nos dicen que nuestros vecinos del norte nos propusieron un plan económico designado con el nombre de Plan Hawaii, cuyos términos fueron estudiados, por instrucciones de Díaz, por un joven y brillante profesional, José Ives Limantour, quien impresionó por su talento a su jefe y fue designado secretario de Hacienda, convirtiéndose de esta manera en el mago financiero del régimen y a la vez jefe del grupo de los “científicos”, quienes así se convirtieron en los directores de nuestra economía y beneficiarios preferentes de las riquezas nacionales.

Por aquel entonces se descubrió la extraordinaria importancia del petróleo y la riqueza que existía en nuestro territorio con la abundancia de este hidrocarburo. Porfirio Díaz, en su relación con los Estados Unidos, como arma de defensa o bien para acreditar su independencia, negoció grandes concesiones petroleras con Inglaterra. Así, México propició económicamente en forma ostensible la política de favorecer las inversiones extranjeras, política que dio buenos resultados, sin duda alguna.

Porfirio Díaz, el “padre común” y bondadoso de los mexicanos, era el apóstol de la paz, el salvador de México; de héroe militar se convirtió en un extraordinario estadista adorado por los mexicanos, admirado por los extranjeros.

Esta situación culminó en 1910 con los festejos del centenario de nuestra emancipación política.

Pero los nubarrones precursores de la tormenta eran ominosos. La desigualdad social y económica era lacerante. Tanto los campesinos, sujetos al peonismo, víctimas de evidente explotación, como los obreros, en idénticas condiciones, acumulaban resentimientos y frustraciones. Algunos espíritus lúcidos habían señalado con claridad los errores del porfiriato, la naturaleza

de los grandes problemas nacionales. A la cabeza de estos escritores estaban Andrés Molina Enríquez y Luis Cabrera.

El viejo y hábil dictador cometió graves errores. Molina Enríquez, con gran calidad, señaló lo que él llamó “los grandes errores de la dictadura”, y al efecto consigna en primer lugar la presencia de los nuevos políticos (aun cuando fuera quizá más exacto, en mi opinión, consignar primero los errores de la nueva burguesía, que fue la autora y beneficiaria del auge económico).

Molina Enríquez señala textualmente: “la estúpida enajenación de la minería”, y explica que en la minería se repitió el error cometido en el caso de los ferrocarriles, y al efecto dice:

llegarán a convencerse que el ejemplo fatal de los ferrocarriles que mostraron cuanto había de riqueza por desarrollar en nuestro territorio a impulsos del capital, sin que pudiera verse todavía lo perjudicial que tenía que ser para la economía nacional que ese capital fuera extranjero y los alardes de ciencia económica de los criollos nuevos, tomada a la carrera de los muchos libros escritos a la sazón para cubrir con la justificación de la ciencia; los avances imperialistas de los capitales europeos hicieron que en México los políticos de todos los colores llegaran a convenirse de que las inversiones de capitales extranjeros en negocios interiores del país cualesquiera que pudieran ser las condiciones interiores del país tenían que ser benéficas para todos.

Pero en realidad nadie parecía comprender que esos capitales no eran el resultado de nuestra propia capitalización, que no eran nuestros; que por el hecho de establecerse en el país no se sumarían al patrimonio nacional; que se llevarían al patrimonio de sus países respectivos los provechos de la explotación de nuestros recursos; que la salida de esos provechos tendría que ser para nosotros una hemorragia incontenible y dolorosa de dinero que hacía imposible el equilibrio futuro de nuestra economía.

Desgraciadamente, esta fue precisamente la situación que existió en México, como consecuencia de esta política desbordada de protección a las inversiones extranjeras.

Todos nuestros recursos mineros y petroleros estaban en poder de empresas inglesas, holandesas y norteamericanas, y los provechos de la explotación eran llevados cuidadosamente

para acrecentar el patrimonio de las grandes empresas transnacionales.

Pero a esta muy delicada situación que amenazaba la estabilidad del régimen de Porfirio Díaz se agregaron otros hechos que alteraron aún más la paz porfiriana y despertaron reacciones muy serias.

En primer lugar el dictador, por razones no esclarecidas por la historia, concedió una entrevista especial al periodista norteamericano Creelman en la que declaró que México estaba en posibilidad de continuar su vida democrática escogiendo a un presidente de la República que lo sucediera porque había tomado la decisión de no aceptar una nueva reelección, razón por la cual la existencia de un partido de oposición sería bienvenida.

Estas declaraciones agitaron a los partidos mexicanos, tanto a los adictos a Díaz como a sus opositores: es decir, como diría en lenguaje vernáculo el viejo dictador, “le agitaron la caba-llada”.

Por otra parte, en el campo el gobierno debió hacer frente a muy graves conflictos raciales en Yucatán y en Sonora, aplastando al resto de los mayas y diezmado a los yaquis.

Aún más, una absurda ley de baldíos y de deslinde dio motivo a enormes injusticias, haciendo víctimas de despojos ostensibles a los campesinos; subsistiendo por otra parte el sistema del peonismo, el pago de salarios con “fichas” y “vales”, las tiendas de raya, las cárceles particulares de los hacendados y el despojo de ejidos y en general de tierras.

En el campo de las relaciones obreras dos hechos vinieron a constituir verdaderos detonadores de la agitación de los trabajadores. Efectivamente, son bien conocidos los acontecimientos que ocurrieron a finales del porfiriato: las huelgas de Cananea y de Río Blanco, ambos movimientos reprimidos de la manera más violenta, desconociendo los derechos de los trabajadores y segando muchas vidas de los huelguistas, con la ayuda —como en el caso de Cananea— de mercenarios norteamericanos que llegaron a territorio nacional para dar fin al movimiento de huelga.

En consecuencia, cuando Porfirio Díaz preparaba su última reelección su régimen estaba minado y casi era imposible que pudiera subsistir en el campo político.

La entrevista Díaz-Creelman, los juegos políticos frustrados para hacer presidente a Bernardo Reyes, la exaltación de Limantour, habían logrado la oportuna aparición de un hombre dotado de caracteres de apóstol, don Francisco I. Madero, quien publicó su célebre estudio *La sucesión presidencial en 1910* y provocó la aparición del Partido Antirreeleccionista. De esta manera se preparaba una operación fundamental y necesariamente previa: derrocar el poder político del presidente Díaz bajo el lema "Sufragio efectivo. No reelección".

Pero al lado del problema político la agitación en el campo y entre los trabajadores era manifiesta.

En esta caldera de desigualdades, de frustraciones, se fue formando con caracteres firmes y seguros lo que en 1910 estalló: la Revolución social y política que transformó a México y comenzó a descubrirle su verdadera identidad.

Las ideas-fuerza que dieron contenido a este movimiento encontraron en su mayor parte, eco en la obra de los constituyentes de 1917, de tal manera que es justo y legítimo aceptar que las grandes innovaciones revolucionarias jurídico-políticas que se consignaron en la ley fundamental de esa fecha, en especial las contenidas en el artículo 27 de la Constitución, y en general la consagración de los derechos sociales y, aún más, un intento de creación de un Estado social de derecho, fueron obra directa de la Revolución mexicana de 1910.

## II

El muy distinguido investigador alemán Bernardo Groethuyesen en la introducción de su magnífica obra rotulada *La filosofía de la Revolución francesa*, dice:

...la filosofía de la Revolución francesa no tiene como objeto propio por lo menos en el sentido propio de la palabra los descubrimientos filosóficos de nuevos sistemas.

La Revolución provocó la evolución de ciertas ideas ya concebidas; su tarea consistió en demostrar cómo ciertas ideas abstractas al concretarse, se transformaron, por así decirlo, en imágenes vivientes que correspondieron a los impulsos de la voluntad y personificaron de alguna manera los fines a los cuales aspiraban los hombres de la época.

La Revolución, por tanto, debió cultivar ciertos principios del momento actuando en la vida real sin importarle las reacciones que con ello se pudieran provocar.

Así pues, de una parte es la lógica inmanente, y por otra la forma que esas ideas revistieron en la realidad provocando nuevos problemas que aparecieron al ponerse en contacto los principios con la vida.

Las anteriores consideraciones del genial autor que he recordado, estimo se pueden aplicar a la Revolución mexicana de 1910.

Efectivamente, la Revolución mexicana como la francesa no produjo nuevos principios filosóficos, ni tampoco nuevas ideas sociales, políticas y económicas, pero sí es evidente que provocó la adopción de ideas y principios que ya habían sido concebidas, y lo hizo con auténtico sentido revolucionario, poniendo de esta manera de manifiesto que algunos principios abstractos, al ponerse en contacto con la realidad, en virtud de su propia lógica inmanente, así como por la forma que revistieron al ser incorporados en el texto mismo de la ley fundamental, se transformaron en imágenes vivientes, en ideas-fuerza y personificación y siguen personificando las ideas y convicciones de los hombres, no únicamente de la revolución, sino de sus herederos y continuadores.

En estas condiciones, es evidente que el pensamiento de los constituyentes de 1916-1917, en primer lugar, recogió con fidelidad los anhelos y aspiraciones que dieron contenido a la Revolución de 1910, que a su vez, en gran parte provenían de una larga y fecunda tradición nacional, calificada, como he dicho en varias ocasiones, por Jesús Reyes Heróles, como el *liberalismo social mexicano*.

Así pues, el pensamiento de los constituyentes y con ello de la Constitución de 1917, es auténticamente revolucionario por haber nacido de una oposición elemental e irreductible a un orden existente. No hay manera de conciliar lo que es o con lo que debe ser, no hay manera de hacer simples reformas que salvaguardando lo adquirido permitan hacerlo revolucionar hacia un estado de cosas donde hay tesis y antítesis.

En el orden existente hay, por decirlo así, errores de principio que lo hacen fundamentalmente malo y no permiten fijarse en lo que es para transformarlo en algo mejor y más justo.

La Revolución de 1910, y con ello los constituyentes de 1916-1917, plantearon una crítica y una oposición total al conjunto de la sociedad y exigieron sin duda alguna un cambio total de las condiciones morales de la vida, probablemente inspirados por la realidad social y política y por las opiniones y juicios de los críticos y opositores al régimen que se pretendía hacer desaparecer.

Un problema muy grave al mismo tiempo que muy importante es el de precisar si la Revolución mexicana de 1910 estuvo inspirada o bien tuvo sus antecedentes teóricos en las tesis y doctrinas de los grandes críticos del régimen capitalista, con Marx a la cabeza. En mi personal opinión, las teorías extranjeras no tuvieron ninguna influencia directa en el pensamiento de los hombres que hicieron la revolución, ni en los constituyentes de Querétaro. La Revolución de 1910 se alimentó y formó su contenido ideológico inspirada en la realidad histórica de México, y en la preocupación por mostrar esta realidad por algunos de los grandes críticos del porfirismo como Molina Enríquez y Luis Cabrera, ideas que se expresaron en forma más o menos sistemática en el programa del Partido Liberal de 1906, en los discursos de Luis Cabrera y en las páginas del periódico *Regeneración* de Flores Magón, y que encontraron forma revolucionaria en el Plan de San Luis y en el Plan de Ayala.

Por tanto, es perfectamente lógico concluir que los revolucionarios de 1910 y los constituyentes de 1917 pretendieron y postularon un cambio total de la sociedad, un cambio total de las condiciones morales de la vida que prevalecían bajo el régimen porfirista, es decir, una verdadera revolución.

Las revoluciones, por su propia naturaleza, con su contenido de ideas político-sociales y económicas no surgen de pronto, no brotan de improviso, sino que van germinando, y cuando el fruto está maduro aparecen vivas y activas para transformar los sistemas, rectificar los anteriores y realizar los anhelos, las aspiraciones y los nuevos ideales.

Estos cambios se realizaron fielmente en nuestra patria con motivo de la Revolución de 1910, y la determinación del acervo de ideas sociales, políticas y económicas que fueron patrimonio de este movimiento social y que sin duda alguna se cristalizaron en gran parte en la Constitución Política de 1917, puede seguirse y precisarse en el desenvolvimiento de nuestra historia.

Tratar de reconstruir el proceso revolucionario necesariamente nos lleva al origen del movimiento de emancipación política de 1810. En efecto, la lucha por la independencia puso de manifiesto los sentimientos de los mexicanos, quienes interpretados o traducidos por algunos de los jefes de la insurgencia, mostraron aspiraciones y aun angustias por un cambio. En mi opinión, el ejemplo más importante de los espíritus visionarios de aquella época, en este sentido, es don José María Morelos, quien en sus Bandos, en sus reclamos y en especial en ese documento de valor extraordinario como programa de acción política y social que es *Los Sentimientos de la Nación*, en el discurso de Chilpancingo y en especial en la Constitución de Apatzingán, nos legó testimonios magistrales de crítica social y de aspiraciones por reformas y cambios.

Como seguidores de la huella del gran Morelos se deben recordar obras como la de Francisco Severo Maldonado, a quien me ha parecido correcto llamar “el precursor”, por sus agudas e inteligentes críticas de un verdadero sociólogo de la realidad nacional que señaló con precisión indudable las angustias de los grandes problemas nacionales, como el militarismo, la influencia del clero en la política de la nación y sobre todo sus críticas sobre el problema de la propiedad de la tierra y de la distribución de la misma. De su estirpe fueron más tarde los hombres de la Reforma y, entre ellos figuras señeras como Ponciano Arriaga, Olvera, Castillo Velazco e Ignacio Vallarta.

Tal como he precisado en otra parte de este ensayo y como es ostensible, la Revolución de 1910 comenzó con toda razón por ser un movimiento de carácter eminentemente político que tenía como finalidad acabar con el régimen dictatorial de Porfirio Díaz, y fue fiel expresión de este designio el lema acuñado por Madero: “Sufragio efectivo. No reelección”; pero bien pronto al calor de la lucha armada afloraron las ideas sociales, políticas y económicas que dieron contenido a la Revolución y la transformaron en una verdadera y auténtica Revolución social.

La naturaleza propia de estas ideas sociales derivó de los anhelos y aspiraciones que con propósitos de reforma y carácter de creación fueron el patrimonio conceptual de la Revolución de 1910.

Este conjunto de ideas sociales y económicas tenía como antecedente esa larga lucha a la que me he referido y que se inició

desde 1810 y que se debe reconocer tiene un carácter propio que informa el pensamiento de México, tal y como descubrió —en el recto sentido de este vocablo— Jesús Reyes Heróles al estudiar y precisar la existencia en México de una línea de pensamiento constante y persistente que denominó “el liberalismo social mexicano”.

Teniendo como trasfondo este liberalismo social algunos problemas sociales que se habían agudizado durante el porfiriato hicieron acto de presencia en el Congreso Constituyente de 1916-1917 y en definitiva en la Constitución de 1917.

La comprobación de estas afirmaciones que nos llevan a reconocer que los derechos sociales y económicos consagrados en esta Constitución son creación de la Revolución de 1910, encuentra una más completa demostración en un hecho histórico de la historia de dicha Revolución que desgraciadamente casi no ha sido estudiado, por lo menos con la importancia que merece, por nuestros historiadores: me refiero a la Convención revolucionaria que tuvo su realización más importante entre 1914 y 1916 y culminó en la ciudad de Aguascalientes. Felizmente el joven y brillante investigador Federico Reyes Heróles González Garza, como miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, está próximo a publicar un serio y documentado estudio sobre este hecho que, insisto en ello, considero de particular importancia en la historia de nuestras ideas políticas.

Por lo pronto yo, en un apretado compendio, consigno a continuación los hechos relativos a dicha Convención de Aguascalientes.

Triunfante la revolución constitucionalista jefaturada por don Venustiano Carranza, quien ostentaba el título de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, quedaba por reducir la plaza de Zacatecas, último reducto del huertismo. A la vez, a principios de 1914 se efectuó la desgraciada invasión de Veracruz con los infantes de marina de Estados Unidos. El Primer Jefe protestó enérgicamente en contra de esta invasión y exigió la evacuación inmediata del puerto de Veracruz.

En esta situación, Francisco Villa, quien era el jefe de la División del Norte del Ejército Constitucionalista, por estrategia o bien por la hostilidad al primer jefe, hizo declaraciones a la prensa norteamericana lamentando la actitud de Carranza, lo

que provocó una nueva fricción entre el guerrillero norteño y el jefe del Ejército Constitucionalista. Este hecho vino a agravar el distanciamiento entre los dos personajes mencionados, tanto más que Villa nunca aceptó de buen grado la jefatura de Carranza. El distanciamiento estuvo a punto de hacer crisis con motivo de la Batalla de Zacatecas, circunstancia que Villa aprovechó para desobedecer las instrucciones de Carranza y formar para sus designios posteriores un grupo de generales simpatizantes dispuestos a dar la batalla en contra de Carranza.

Para evitar la ruptura definitiva de la unidad revolucionaria, la División del Norte —de la que en teoría dependía la División del Noreste— invitó a los disidentes a unas pláticas de avenimiento que se habrían de efectuar en la ciudad de Torreón, entre representantes de los dos cuerpos del ejército revolucionario. Villa aceptó.

Las conferencias se iniciaron el 4 de julio de 1914, bajo la presidencia del doctor Miguel Silva, delegado villista. Los otros representantes de la División del Norte fueron el ingeniero Manuel Bonilla y el general José Isabel Robles, siendo el secretario de la delegación el coronel Roque González Garza. Por parte de la División del Noreste asistieron los generales Antonio I. Villarreal, Luis Caballero y Cesáreo Castro, con su secretario el señor Ernesto Meade F.

Las pláticas se desarrollaron en un ambiente de respetuosa camaradería, y los acuerdos ajustados revistieron extraordinaria importancia. En primer lugar, la División del Norte declaró reconocer como jefe supremo del constitucionalismo al señor Carranza, al que reiteró su adhesión. En reciprocidad, Villa debería continuar al frente de la División del Norte. El acuerdo número tres fue que el Primer Jefe debería proporcionar a las divisiones del Ejército Constitucionalista los elementos necesarios para sus campañas, y dejar “a la iniciativa de sus respectivos jefes libertad de acción en el orden administrativo y militar cuando las circunstancias lo exijan. . .” Los referidos jefes darían después cuenta de sus actos a la primera jefatura, para su ratificación o rectificación.

A petición de los delegados de la División del Norte se aprobó, aunque únicamente a título de sugerencia, que se presentara al señor Carranza una lista de candidatos para que integrara su gabinete con personas que merecieran la confianza de todos los

revolucionarios. En la nómina figuraban los nombres de Fernando Iglesias Calderón, Luis Cabrera, Antonio Villarreal, Miguel Silva, Manuel Bonilla, José Vasconcelos, Miguel Díaz Lombardo, Federico González Garza, Alberto Pani y algunos más. Villarreal, Silva y Bonilla objetaron su inclusión en tal lista, pero los delegados restantes rechazaron cortésmente sus objeciones.

El acuerdo que más parecía importar a los delegados villistas fue el de adicionar el Plan de Guadalupe con nuevos artículos, entre ellos uno que expresaba que, al tomar posesión de la presidencia provisional de la República, el Primer Jefe debería convocar a una Convención, que tendría por objeto “discutir y fijar la fecha en que se verifiquen las elecciones, el programa de gobierno que deberán poner en práctica los funcionarios que resulten electos y los demás asuntos de interés general”. El acuerdo, repetimos, se tomó a petición de los representantes villistas que especificaban que la Convención debía integrarse con “delegados del Ejército Constitucionalista nombrados en juntas de jefes militares, a razón de un delegado por cada mil hombres de tropa”.

El último acuerdo de los conferenciantes fue en realidad una expresión de fe revolucionaria. Lo propuso la delegación de la División del Noreste, y parece obvio que lo redactó el general Villarreal. Decía textualmente:

Siendo la actual contienda una lucha de los desheredados contra los abusos de los poderosos, y comprendiendo que la causa de las desgracias que afligen al país emanan del pretorianismo, de la plutocracia y de la clerecía, las Divisiones del Norte y del Noreste se comprometen solemnemente a combatir hasta que desaparezca por completo el Ejército ex Federal, el que será sustituido por el Ejército Constitucionalista; a implantar en nuestra nación el régimen democrático; a procurar el bienestar de los obreros; a emancipar económicamente a los campesinos, haciendo una distribución equitativa de las tierras o por otros medios que tiendan a la resolución del problema agrario; y a corregir, castigar y exigir las debidas responsabilidades a los miembros del clero católico romano que material e intelectualmente hayan ayudado al usurpador Victoriano Huerta.

## CAPÍTULO III

# LOS DERECHOS SOCIALES, REALIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA REVOLUCIÓN DE 1910

### I

El movimiento social de 1910 fue una verdadera revolución

1º) Durante el siglo XIX, más precisamente desde que se consumó nuestra independencia política, México debió sufrir una demoledora serie de movimientos sociales y políticos, militares y aun religiosos, que se expresaron por diversos hechos de rebelión armada que la historia califica como “pronunciamientos”, “levantamientos”, “cuartelazos”, “asonadas” y aun “motines”.

Fueron movimientos armados, la mayor parte de los cuales carecían de contenido ideológico y en verdad constituían meros actos de protesta, por diferentes causas, o bien, únicamente implicaron oportunidades propicias para medrar, política y económicamente, “ideales supremos” que impulsaban a muchos mexicanos sin posición social y sin recursos, que se afiliaban a la “bola”, como calificó más tarde a este fenómeno con mano maestra de novelista, quien fue, por derecho propio, el más distinguido constitucionalista mexicano, don Emilio Rabasa.

2º) Pero por sus caracteres propios, el movimiento social que inició don Francisco I. Madero en 1910 debe ser reconocido y considerado como una verdadera Revolución, con su contenido bien definido de creencias y aspiraciones, su lucha por realizarlas y sus logros sociales, económicos y políticos ostensibles consagrados en una ley fundamental.

Ahora bien, en este capítulo de mi ensayo declaro como postulado fundamental, que *los derechos consagrados en los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917, así como su sentido*

*general-programático —podríamos decir de toda la ley fundamental— son la realización institucional jurídico-constitucional de las creencias y aspiraciones de la Revolución mexicana de 1910 y esta afirmación trataré de probarla.*

3º) En las teorías del derecho público, los politólogos están de acuerdo en que el término “movimiento social” se aplica a una amplia gama de intentos colectivos con la finalidad de efectuar cambios en determinadas instituciones sociales, o bien crear un orden enteramente nuevo. Por otra parte, se precisa que el término se utiliza para distinguir este tipo de movimientos de los que se podrían calificar de “religiosos” o “políticos”, así como de los creados por grupos específicos, como los movimientos feministas o juveniles.

El término “movimiento social” se comenzó a usar en el siglo XIX y se aplicó, específicamente, al movimiento de la nueva clase obrera industrial —en especial de tendencias socialistas—. El distinguido tratadista Lorenz von Stein fue el primero en reconocer que el verdadero significado político del socialismo y del comunismo no estribaba en su valor como formas de pensamiento social, sino en el hecho de que servían de expresión y cauce a los esfuerzos del proletariado industrial, para implantar un nuevo orden social que aboliría la explotación económica, y con ello dar a los trabajadores la oportunidad de conseguir un desarrollo completo de su personalidad.<sup>11</sup>

En la actualidad esta restringida significación del concepto “movimiento social” ya no es válida, la hizo perder eficacia la aparición de movimientos de campesinos y de granjeros, por una parte y, por otra, el surgimiento de los movimientos fascistas y nacionalsocialistas y, aún más, el brote de los movimientos de independencia de las antiguas colonias, como consecuencia de la lucha en contra del colonialismo.

Además, es necesario diferenciar el concepto “movimiento social” de “movimiento político” aun cuando en la realidad *todos* los movimientos sociales tienen implicaciones políticas. Los movimientos sociales derivan de un tipo específico de grupos de acción concertada; tienen una duración mayor y están más vinculados que los de las turbas, las masas y las multitudes.

<sup>11</sup> Ver Manuel García Pelayo, “La teoría de la sociedad en Lorenz von Stein”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, año IX, núm. 47, 1949.

4º) En conclusión, el concepto clásico de *movimiento social* implica la creación de un orden socioeconómico y político totalmente nuevo, en especial en lo que se refiere a las instituciones de la propiedad y la distribución del poder según lo define Rudolf-Heberle.<sup>12</sup>

Para justificar estos fines, los principales movimientos tienen o elaboran una serie de ideas más o menos complejas, más o menos coherentes, de las que participan sus miembros, y de estas ideologías —ideologías fundamentales—, se derivan los programas de acción de naturaleza variable.

Los movimientos aspiran a un orden social radicalmente distinto, y para realizar sus programas surgen diferentes *estrategias* y *tácticas*. En política, la distinción entre estos dos conceptos no es tan clara como en el arte militar, *pero es muy importante*: en las sociedades en que existe libertad de opinión, los movimientos sociales entran en conflicto con el gobierno, generalmente más por cuestiones de *táctica que de estrategia*, en especial si los miembros del movimiento practican la acción directa, como el sabotaje, la huelga general, el boicot, el terror o la violencia, o preparan un golpe de Estado.

Cuando falla la acción política legal, se recurre, a menudo, a la acción directa y, en circunstancias extremas, el movimiento puede culminar *en una revolución*.

5º) Así pues, *la revolución, en el sentido más preciso del término, es un intento de realizar un cambio radical en el sistema de gobierno, por medio de la acción directa, por la violencia*.

En mi opinión, fundado en los datos de la historia, la causa más general de las tensiones revolucionarias es la intranquilidad social que tiene su origen fundamental en el agravamiento de las desigualdades sociales y económicas; como enseñó Rousseau, la causa de los conflictos es la *desigualdad*, el hecho de que unos pocos disfruten de los bienes y beneficios y una mayoría carezca de lo necesario. Es en estas situaciones como, necesariamente, surge la protesta, el deseo de reivindicación ante la oposición de estructuras rígidas o bien de oligarquías, con la esperanza de lograr un cambio radical, con la convicción de que únicamente con la destrucción del orden existente se podrá obtener la igualdad apetecida.

<sup>12</sup> Heberle, Rudolf, *Social Movements. An Introduction to Political Sociology*, Nueva York, Appleton, 1951, pp. 245 y 246.

Desde la *secessio plebs* y Marco, en la Roma clásica, hasta las revoluciones francesa (1789), rusa (1917) y mexicana (1910), se trata de procesos sociales largamente incubados, y por ningún motivo de brotes bruscos e inesperados de insatisfacción. Se trata de procesos de larga, muy larga duración y fermento.

## LA REVOLUCIÓN MEXICANA DE 1910

6º) La Revolución mexicana fue la consecuencia de un largo y penoso proceso de incubación, y estalló cuando, como resultado de la pugna de los descontentos con quienes detentaban el poder, surgió una chispa, un detonador, que provocó el incendio de los materiales, fuertemente inflamables, que existían en la República.

Pero la Revolución mexicana no fue —porque no podía haber sido— un estallido, una erupción momentánea; fue un largo proceso de incubación, de maduración, de lucha y, con ello, de triunfo y conquista del poder.

Don Jesús Silva Herzog, venerable escritor y maestro, quien ha calado muy hondo en el estudio de la Revolución, ha afirmado con insistencia esclarecedora que la Revolución mexicana puede dividirse en cuatro etapas: la *maderista*, la *constitucionalista*, la que puede denominarse *lucha de facciones* (la cual termina con la promulgación de la Constitución de 1917), y la de los *gobiernos revolucionarios*, que se prolonga hasta nuestros días. Inútil, y aún más, iterativo, sería, sin duda, en un trabajo como el presente, hacer una recordación pormenorizada de los hechos históricos que se desarrollaron durante, por lo menos, las tres primeras etapas señaladas por el maestro Silva Herzog. En las muy documentadas obras de este escritor se ha hecho no únicamente la descripción detallada de los hechos, sino, también y, de mano maestra, la valoración y enjuiciamiento de los mismos. Así pues, prescindiré de este aspecto y me concretaré a formular una serie de modestas reflexiones sobre la esencia del movimiento revolucionario mexicano y, con ello, sobre la naturaleza del repertorio de ideas y creencias que sobre todo en materia socioeconómica propugnaron los hombres que hicieron y realizaron el movimiento.

En primer lugar, se debe tener en cuenta la situación económica, social y política de México durante el largo periodo del porfiriato.

Como un hecho muy importante debe destacarse que en esa época se realizó una notable expansión y maduración del capitalismo en el mundo, factor que necesariamente se reflejó en México, y que es pertinente ubicar en el contexto internacional, puesto que, como sostuvo Lenin, “el capitalismo, al alcanzar la hegemonía mundial, al surgimiento de la concentración y centralización del capital y con ello la aparición del capital monopolista, se constituyeron los elementos que identifican el imperialismo como fase superior del capitalismo”.

En este marco, es decir, establecidas las condiciones subjetivas (ideológicas y jurídicas) y objetivas (políticas y económicas) para dar lugar a la integración nacional al sistema dominante, con todas las implicaciones del sistema, don Porfirio Díaz se preocupó por el desarrollo económico y material del país sobre la base de la idea de que nuestras múltiples posibilidades derivadas de nuestros recursos naturales únicamente podían ser aprovechadas mediante la ayuda de capitales extranjeros, a los que abrió generosamente las puertas en forma irrestricta.

En ese sentido, la política económica del porfiriato se limitó al fomento de la producción, favoreciendo a una minoría privilegiada: capitalistas norteamericanos, ingleses, grandes terratenientes del grupo porfirista-tuxtepecano; comerciantes españoles y franceses, industriales extranjeros, sabios en la industria textil de antigua tradición en México.

En el campo, el capitalismo monopolizador hincó sus garras; en grandes latifundios, concentrando la propiedad rural, bajo el sistema de las haciendas y del peonismo, con sus instrumentos de explotación: bajos salarios, vinculación con el propietario, pago por medio de fichas o vales, tiendas de raya y . . . cárceles particulares.

En este régimen latifundista privilegiado se entronizó el derecho de propiedad con sus elementos clásicos del derecho romano: derecho a tener, usar, disfrutar y aun abusar. Así, durante el porfiriato se consideró que era un verdadero atentado discutir a los propietarios de la tierra el derecho a apropiarse de los productos del subsuelo, como el carbón y el petróleo, y para evitar esos supuestos atentados, en el Código de Minería de 22

de noviembre de 1884 se declaró solemnemente, que el carbón de piedra, así como las aguas puras y saladas, las sales superficiales y el petróleo, eran propiedad exclusiva de los propietarios del suelo, estando facultado el Ejecutivo para conceder permisos de exploración y explotación en los terrenos nacionales.

Al amparo de estas leyes, varias compañías extranjeras obtuvieron contratos de concesión especial, como la compañía "El Águila", a la que se concedió derecho de explotar yacimientos petrolíferos del subsuelo "en los lagos, lagunas, albuferas y terrenos baldíos nacionales". Asimismo, en mayo de 1907 se celebró un contrato con el señor Harold Walder, en representación de la Huasteca Petroleum Company, para explorar y explotar creaderos de petróleo y gas natural, en los terrenos de su propiedad, en los cinco cantones del monte del estado de Veracruz y partidos colindantes de los estados de Tamaulipas y San Luis Potosí; de esta manera, esas dos compañías adquirieron el monopolio de una de las zonas petrolíferas más ricas del mundo.

Por último, la situación política era ominosa: continuismo prolongado del presidente, burla del voto popular, caciquismo criminal y, además, olvido y desprecio de los trabajadores industriales y de los campesinos. Esta situación se agravó superlativamente con motivo de dos hechos desgraciados que conmovieron a la nación: las huelgas obreras de Cananea en 1906, en contra de la empresa norteamericana Cananea Consolidated Cooper Company, y, siete meses después, la huelga de los trabajadores de la industria de hilados y tejidos de Río Blanco, movimientos obreros que fueron sangrientamente reprimidos.

79) Tengo para mí que el cuadro esquemático e incompleto que he presentado, en virtud del espacio de que dispongo, permite llegar a las siguientes conclusiones:

a) La Revolución de 1910 fue la consecuencia directa de la acción recíproca de la economía y de los factores sociales sobre la vida política. Sucesivamente fueron apareciendo los protagonistas: primero, las clases privilegiadas, la burguesía porfirista, dueña y señora de la riqueza y del poder; luego, aparece el predicador de la reforma política y, detrás de ellos, las masas populares de las ciudades y, finalmente, los campesinos.

b) Sin desdeñar los acontecimientos políticos, elementos integrantes de la historia, pero considerándolos “la parte externa de la historia” (porque debemos tener en cuenta las relaciones que precisamente explican esos hechos, o sea la evolución social y económica), se debe llegar a la conclusión de que la Revolución tuvo su origen y causa en motivos socioeconómicos fácilmente identificables.

Por otra parte, en el campo de las ideas, así como en el de los planteamientos políticos, existió un caudal de antecedentes que dieron, al mismo tiempo, contenido a los programas revolucionarios, alma y espíritu al movimiento. Es necesario tener en cuenta, con profundo respeto político e intelectual, los siguientes documentos que —como dice Silva Herzog— “exteriorizaron las necesidades y aspiraciones del pueblo mexicano”: el Plan del Partido Liberal, de 1º de julio de 1910; el Plan de Ayala, de 25 de noviembre de 1911; el Plan orozquista, llamado también Pacto de la Empacadora, de 25 de marzo de 1912; las adiciones al Plan de Guadalupe de 12 de diciembre de 1914; y la Ley de 6 de enero de 1915. Además, deben recordarse algunos de los trabajos del gran jurista de la Revolución don Luis Cabrera, autor de la última ley mencionada, como —entre otros muchos— su artículo de abril de 1911, en el *Diario del Hogar*, titulado “La solución del conflicto y su sabio”, brillante y educativo discurso que dijo, como diputado, en la Cámara respectiva el 3 de diciembre de 1912. En este espléndido discurso se encuentra —clara y precisa— la doctrina sobre el problema agrario que fue bandera de la Revolución y quedó consagrado en la Ley de 6 de enero de 1915 y en el artículo 27 constitucional. ¡Honor y gloria al gran jurista poblaro!

Algunos críticos del movimiento de 1910 y con ello de la Constitución de 1917, entre ellos el muy distinguido jurista y político don Jorge Vera Estañol, han negado a dicho movimiento su carácter de una verdadera revolución social y económica y se aprovechan de los planteamientos del señor Madero sobre el sufragio efectivo y la no reelección para afirmar de manera contundente que el movimiento de 1910 fue exclusivamente un movimiento político, con fines políticos, provocado por la sucesión presidencial de esa misma fecha y la ineludible, al parecer, reelección de Porfirio Díaz.

En mi opinión, el movimiento de 1910 fue en su inicio sin duda alguna, un movimiento político, con fines políticos, pero no exclusivamente, sino que debe ser considerado como el necesario inicio del movimiento revolucionario que se desarrolló después.

Una opinión luminosa sobre esta cuestión la formuló el recién fallecido maestro Jesús Reyes Heróles, en un discurso que dijo como presidente del Partido Revolucionario Institucional sobre el tema "Revolución y Desarrollo Político".

Efectivamente, Reyes Heróles, como presupuesto de su opinión, declara que en la decisión política se concentran o resumen todas las actividades concernientes al hombre y derivadas, en parte, de la naturaleza humana. Sabemos que la política es economía concentrada, pero también en ella se resume la sociología, los problemas que trascienden al hombre como tal; la cultura, con la cual emparenta el pensar y el actuar político. La decisión política abarca todo aquello que influye en la configuración de una sociedad.

Después de establecer este presupuesto, Reyes Heróles continúa:

hacemos esta advertencia en virtud de que los problemas de una sociedad en su conjunto se agudizan, adquieren su mayor gravedad y tensión en el aspecto político. Si la Revolución mexicana se inicia fundamentalmente como una revolución política, esto no significa que haya sido en sus orígenes puramente política, sino que en la política se concentraban o agudizaban todos los problemas del antiguo régimen, del régimen porfirista, y era, por consiguiente, mediante la acción política como podía romperse el círculo de hierro de la impuesta y artificial paz porfiriana.

A continuación el politólogo Reyes Heróles sigue afirmando que antes del 20 de noviembre de 1910 se habían presentado huelgas y movimientos claramente agrarios, expresando ideas sociales que ponían a descubierto la crisis total que afectaba al antiguo régimen y el carácter social de la próxima revolución. Los precursores e iniciadores estaban conscientes de la cuestión social, pero sabían o intuían también que los baluartes que defendían el antiguo régimen tenían que derribarse mediante la acción política. Decisión y agallas se requerían para enfrentar-

se al porfirismo y cargar con la responsabilidad de romper la aparente paz porfiriana, que tantas alabanzas suscitaba en ese entonces.

Formulado este planteamiento de una manera tan clara y esclarecedora, Reyes Heróles nos informa que el libro de José María Iglesias, *La sucesión presidencial en 1876*, que tenía en su poder, había pertenecido a don Francisco I. Madero, y afirma que el propio iniciador del movimiento revolucionario había subrayado algunos párrafos, cuyo contenido era necesario destacar.

Dichos párrafos son, textualmente, los siguientes:

Si la paz ha de estimarse como el bien supremo de las sociedades, mal hicieron entonces las colonias que han formado después los Estados Unidos, en levantarse contra la Inglaterra, para conquistar su autonomía: mal hicieron en oponerse a la separación de los Estados que organizaban una nueva asociación con el nombre de confederados; mal hicieron en limpiarse de la lepra de la esclavitud.

Si la paz es el bien supremo de las sociedades, mal hicieron también nuestros padres en luchar once años para hacer a México independiente de la Metrópoli. Mal han hecho nuestros contemporáneos en levantarse contra la dictadura militar, en sostener las conquistas de la Reforma, en sacudir el yugo de las clases privilegiadas, en oponerse a la intervención francesa.

Después de esta transcripción Reyes Heróles afirma:

Un sano criterio no puede pasar semejantes absurdos. Los beneficios inapreciables de la paz, hay casos en que se sacrifican, prefiriéndose la guerra; la guerra extranjera, en defensa de la independencia; la guerra civil, en defensa de las instituciones.

Se ve con claridad —y lo confirman conceptos de *La sucesión presidencial en 1910*— la conciencia que el iniciador de nuestra Revolución tenía de la gravedad de la situación a que se enfrentaba, la previsión de saber que iba a una guerra civil para restaurar instituciones violadas o abatidas; el convencimiento de que no había otro camino para el progreso del país, para quebrar en su columna vertebral la dictadura porfiriana, y el hecho de que en la decisión política que a la contienda llevaba, se concentraba toda

la crisis, toda la degeneración del porfirismo, que había dado marcha atrás en el proceso político mexicano del siglo XIX.<sup>13</sup>

8º) La Revolución mexicana comenzó por tener un propósito fundamental: dar fin a la dictadura de Porfirio Díaz, prohibir legalmente la posibilidad de la reelección del presidente de la República y establecer sobre bases firmes —de hecho y jurídicamente— el ejercicio libre y la eficacia del sufragio. Recuérdese que la invocación maderista consignada en su famosa obra *La sucesión presidencial* y en el Plan de San Luis, era lisa y llanamente “Sufragio efectivo. No reelección”. Pero al calor de la lucha armada, viejos resentimientos y dolorosas carencias hicieron aflorar un conjunto de aspiraciones y demandas en favor de la igualdad y la libertad que mostraron, en forma quemante, una serie de reivindicaciones y de exigencias socioeconómicas relacionadas con las desigualdades existentes.

Por ello la Revolución mexicana fue, por derecho propio, una lucha por la conquista y vigencia de libertades y derechos negados o conculcados; fue una lucha por alcanzar un Estado de derecho justo, libre e igualitario.

Es incuestionable —porque la historia, como testigo insobornable lo demuestra— que un movimiento social que lucha por un verdadero Estado de derecho es —ante todo— representante de sentimientos de aspiración a la libertad y a la igualdad, como valor supremo, aspiración que, en un momento dado, arrastra al país entero, gobierno y ciudadanos, y esto obedece en lugar preeminente al hecho de que, cuando se trata de un movimiento social animado por un conjunto de ideas compartidas por las mayorías, se imponen tales ideas necesariamente, por encontrar que dichas mayorías comulgan con su finalidad. Recuérdese que en los primeros meses de la Revolución francesa se decretó por la Convención la supresión de los antiguos privilegios feudales, al mismo tiempo que se estableció la Constitución, sin encontrar gran resistencia de parte de los privilegiados ni del gobierno, porque los espíritus habían sido preparados y aun fincados en el campo de las ideas, por la obra de los pensadores del siglo XVIII.

<sup>13</sup> Reyes Heróles, Jesús, “La revolución y el desarrollo político de México”, exposición leída el 23 de noviembre de 1971 en el Teatro Insurgentes de la ciudad de México, *La historia y la acción*, México, Ediciones Oasis, 1978, pp. 211 y ss.

Es evidente que esta circunstancia explica que el conjunto de ideas y creencias morales que se hacen patrimonio común, es porque descubren una verdadera crisis político-constitucional, y determinan la aspiración necesaria de las reformas, y con ello la intervención del *poder constituyente*, legislador-reformador.

En esta situación, surgen dos hipótesis: la organización de este poder puede estar regulada, en primer lugar, por las normas aplicables, contenidas en una Constitución anterior; es decir, por normas preestablecidas; o bien, segunda posibilidad, la creación del poder constituyente tiene su origen en un movimiento revolucionario, y desde 1789, en que el Tercer Estado, en forma revolucionaria, se constituyó en poder constituyente y elaboró la Constitución de 1791, la casi totalidad de las constituciones que se han promulgado en los diversos países han sido consecuencia de movimientos revolucionarios. Este es un caso evidente de la capacidad creadora de derecho que tienen las revoluciones.

9º) Tengo la certeza de que el esquema anterior es aplicable, precisamente, al caso del movimiento revolucionario que vivió México en 1910 y 1917. Efectivamente, muy pobre y casi mezquino sería, en mi opinión, atribuir a la Revolución, que costó tantas vidas y tantos daños materiales, como ideología exclusiva, el logro del sufragio efectivo y la no reelección, que exaltó, con justicia, el señor Madero. El movimiento social de 1910 fue una verdadera revolución, que tuvo un repertorio, muy rico, de aspiraciones sociales y económicas que reflejaban problemas vitales para la existencia y desarrollo de nuestra patria.

La desigualdad, el abandono, la opresión política y económica, habían lacerado en su cuerpo y en su espíritu a sectores mayoritarios de la nación. Estas carencias y estos sufrimientos populares, a lo largo de los años, desde 1810, habían ido produciendo en el subconsciente nacional una serie de exigencias de cambio, que se traducían en creencias y aspiraciones, que compartían las clases sociales marginadas y que como consecuencia de la conmoción provocada por el señor Madero, salieron a la superficie y se transformaron en exigencias, en demandas que, naturalmente, se incorporaron al programa de la Revolución.

Bien pronto se definieron tales aspiraciones: reconocimiento de los derechos de los trabajadores, una justa y adecuada dis-

tribución de la tierra y de la propiedad y defensa y protección de nuestros recursos naturales.

10º) Pero la presencia de estas ideas y su incorporación al programa de la Revolución no se realizó, de pronto, durante la lucha, sino que, como ya lo he afirmado, estas ideas se fueron incubando y decantando en años anteriores.

El movimiento social iniciado en noviembre de 1910 ha tenido en nuestra historia el carácter auténtico de una verdadera revolución social, y como tal fue incubada por largo tiempo, de acuerdo con una lucha popular que tuvo como finalidad principal corregir las muy serias y lacerantes desigualdades existentes en la sociedad mexicana.

Precisamente por ello la Revolución de 1910 no fue, por ningún motivo, un simple movimiento armado, sino un conjunto de ideas y de postulados que encontraron su realización en la Constitución de 1917.

Esta ley fundamental fue la creación jurídico-política de la Revolución de 1910.

## CAPÍTULO IV

### LA CREACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

Sin posibilidad de error o equivocación, de acuerdo con los hechos históricos y el más elemental análisis de los mismos, se debe reconocer y proclamar que los derechos sociales que consagra la Constitución Política mexicana de 1917 son la realización institucional de los ideales y aspiraciones, de los sentimientos, que dieron contenido al repertorio de ideas y creencias que animaron el pensamiento de la Revolución mexicana de 1910 y, con ello, fueron la bandera que inspiró y animó a los hombres que participaron en ella.

Así pues, intentaré reseñar el proceso constituyente, como consecuencia del cual se plantearon, se discutieron y se aprobaron las normas constitucionales que plasmaron en la ley fundamental, que fue la obra legislativa de ordenación de los poderes gubernamentales y la consagración de las reformas sociales, económicas y políticas pugnadas por la Revolución.

1º Después de largos años de detentar en forma absoluta y dictatorial del poder, Porfirio Díaz había realizado una muy importante labor en favor del progreso material de la nación, apoyada —desde su personal punto de vista— en la irrestricta aceptación de una muy importante inversión de capitales venidos del extranjero, a la cual se concedieron las mayores facilidades posibles.

Desde 1876, en que conquistó el poder, hasta 1911, en que renunció, Díaz logró, sin duda alguna, un progreso ostensible y, asimismo, mantuvo ese largo periodo de paz.

Desgraciadamente tanto el progreso como la paz carecían de cimientos sólidos, toda vez que, en la realidad, no se habían logrado corregir el evidente desequilibrio social y la inestabilidad económica que existía en México al restaurarse la República, desequilibrio e inestabilidad que se agravaron muy seria-

mente al hacerse cada vez más honda la separación que existía entre una clase social que, como una auténtica oligarquía, acaparaba el poder y la riqueza, y la mayoría absoluta de la población que estaba constituida por verdaderos proletarios. El ingeniero Pastor Rouaix, con sobra de conocimiento de la situación de la República, afirma con precisión:

Pero si la inestabilidad social necesariamente había creado malestar y una verdadera agitación en las conciencias, la prolongada y al parecer inacabable permanencia en el poder del presidente Díaz, consecuencia de repetidas y sucesivas reelecciones, así como la continuidad y prepotencia del grupo que rodeaba al dictador, a la manera de corte real, que el pueblo con gran perspicacia llamó los científicos, cortesanos, asesores intelectuales pero, en especial usufructuarios de canongías políticas, concesiones y asociaciones con los inversores extranjeros, provocaba reacciones de patriotas que deseaban un gobierno realmente democrático, fruto de elecciones libres y honorables.

Un hombre, procedente de la burguesía mexicana, desconocido en el mundo de la política, con verdadero espíritu de iluminado y con el más puro aliento de patriotismo y desinterés, se lanzó al campo de la lucha y logró la reacción favorable de grandes mayorías que, víctimas de la opresión y aun de la explotación, abrigaban hondos resentimientos y rencores. Don Francisco I. Madero encendió a la República con su prédica que se resumía en una consigna: "Sufragio efectivo. No reelección".

Triunfador de las elecciones presidenciales y habiendo abandonado el país el señor Díaz, Madero intentó gobernar con la discreción, mesura y buena fe que le eran peculiares; pero maquinaciones aviesas consumaron su asesinato para ascender al poder, como un usurpador, Victoriano Huerta.

El espíritu de la Revolución ya había sido sembrado en la República y tenía una bandera en el Plan de San Luis, pero la muerte del presidente constitucional y la existencia de un gobierno espurio provocaron una protesta casi general, por lo cual el gobernador del estado de Coahuila, don Venustiano Carranza, desconoció al gobierno de Huerta y se insurreccionó en nombre de la vigencia de la Constitución y se organizó el Ejército Constitucionalista. Este movimiento encabezado por Ca-

rranza obtuvo una serie de triunfos, y el caudillo fue nombrado encargado del Poder Ejecutivo.

Con gran visión de estadista Carranza se dio cuenta que el movimiento armado triunfaría, por lo cual debería legalizar su actuación y ordenar, conforme a la ley, los poderes públicos y el régimen constitucionalista, razón por la cual el 14 de septiembre de 1916 expidió un decreto convocando a la formación de un Congreso Constituyente para conocer de las reformas necesarias a la Constitución de 1857.

2º Realizadas las elecciones respectivas, el Congreso Constituyente inició sus trabajos el día 1º de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro. En la primera sesión el señor Carranza leyó y entregó el Proyecto de Constitución que había preparado, para su discusión, aprobación y modificación.

Sin detenerme en este lugar a considerar la composición del Congreso y las fuerzas en él representadas, a continuación me referiré al nacimiento de los derechos sociales en el seno de la Asamblea.

## I. ORIGEN DEL ARTÍCULO 123

El día 19 de diciembre de 1916 se presentó a la consideración del Congreso el proyecto del artículo 5º de la Constitución, el cual estaba redactado casi en los mismos términos que el artículo respectivo de la ley de 1857: "Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial. . ."

Previamente los diputados Cándido Aguilar, Heriberto Jara y Victorio E. Góngora habían presentado un proyecto de adiciones al proyecto del artículo 5º, consignando algunas garantías en favor de los trabajadores, en lo que se refiere a la jornada de trabajo y a la resolución de los conflictos obrero-patronales, por medio de comités de conciliación y arbitraje. En el dictamen de la Comisión de Constitución (compuesta por Francisco J. Mújica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga) se aceptaban algunas de las adiciones propuestas.

Puesto a discusión el dictamen sobre el artículo 5º, se suscitaban largos y apasionados debates, tanto en pro como en con-

tra. Los opositores esgrimieron, con acopio de fundamentos jurídico-constitucionales, que las adiciones propuestas, si bien eran necesarias, como necesario era reconocer los derechos de los derechos de los trabajadores— sostuvieron una tenaz y apañada Constitución política violaba los principios jurídicos que definen la esencia y contenido de una ley fundamental, la cual únicamente debía organizar los poderes y distribuir competencias, y, aún más, violaba los principios del derecho, lo más grave, porque en el texto que consagraba la libertad de trabajo se pretendía insertar los derechos de los trabajadores estableciendo una absurda combinación, tan estrofalitaria —dijo el diputado Lizardi— como si se le pusieran a una imagen de Cristo dos pistolas.

Los partidarios de la reforma —y con ella de la defensa de los trabajadores, el hecho de pretender consignar estos derechos se hizo polémica. En la Asamblea se escucharon las voces admonitorias de diputados obreros como Cayetano Andrade, Héctor Victoria, Carlos L. Gracidas, de personajes de nuestra vida política posterior, como Heriberto Jara y Froylán Manjarrez.

La resolución de la cuestión planteada se vislumbró como consecuencia de un elocuente y, a mi personal juicio, profético discurso del diputado Alfonso Cravioto, quien manifestó, desde luego, su aprobación a las bases reglamentarias que la Comisión incluiría en su dictamen al artículo 5º; pero consideraba necesario hacer dos cosas: primero, quitar del artículo 5º lo relativo a los derechos de los trabajadores y, segundo, por la importancia de este reconocimiento, redactar un artículo especial que contuviera los derechos que consignaba el proyecto del artículo 5º y los demás que fueran pertinentes. Estas fueron sus palabras textuales:

... La Comisión debe retirar todas las cuestiones obreras, para que, con toda amplitud y toda tranquilidad, presentemos un artículo especial que será el más glorioso de todos nuestros trabajos aquí, pues 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, tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los trabajadores. . .

3º Continuaron, sin mayor relieve, los debates, y el consejero personal de don Venustiano, el licenciado José Natividad Macías, dio, en su discurso, pie para resolver el problema. Efectivamente, el señor Macías hizo saber a los constituyentes que durante su estancia en Veracruz, el Primer Jefe había expedido el decreto de adiciones al Plan de Guadalupe, el 12 de diciembre de 1916, en el que reiteró que una de las promesas que la Revolución había hecho a la República era la de que, durante el periodo de lucha, se expedirían las leyes necesarias a redimir a la clase obrera y que, de acuerdo con esa promesa, el señor Carranza había comisionado al propio licenciado Macías y al licenciado Luis Manuel Rojas para formular los proyectos de leyes que fueran necesarios, en los que se tratase el problema obrero, en sus diversas manifestaciones. Y que, después de un viaje al extranjero para conocer y estudiar las más modernas legislaciones, habían elaborado unos proyectos que aprobó el Primer Jefe desde enero de 1915, no habiéndose podido poner en vigor dichos proyectos por el estado de intranquilidad que vivía la nación.

El señor Macías presentó el proyecto y lo explicó a los constituyentes, y propuso que se uniera un grupo de diputados con el ingeniero Pastor Rouaix —quien era secretario de Fomento— para estudiar todas las proposiciones y redactar un artículo especial que no estuviera en el capítulo de garantías individuales.

Organizada la Comisión, bajo la presidencia del ingeniero Pastor Rouaix y la colaboración directa del licenciado José I. Lugo, jefe de la Dirección del Trabajo del gobierno del señor Carranza, se procedió a seleccionar del contenido de los estudios que había preparado el licenciado Macías, los postulados que se consideraran fundamentales para formar con ellos un plan preliminar que tuviera en cuenta todos los asuntos y temas “que se había expuesto en los debates, así como todos los demás que se consideraran indispensables para dar al artículo en proyecto, toda la amplitud que debería tener, con lo que se formaría una pauta completa que facilitaría el estudio y la discusión por todos los miembros de la Comisión. . .”.

Como un detalle muy importante debe hacerse notar que la existencia y el funcionamiento de esta Comisión careció de todo formalismo: ninguno de sus miembros fue designado oficialmente y las sesiones se efectuaron con la concurrencia de

todos los diputados y personas que quisieron hacerlo. Prácticamente, sin formalidad alguna, el presidente de dicha Comisión fue el ingeniero Pastor Rouaix, por ser el iniciador de las reuniones y por ser miembro del gabinete del señor Carranza.

Las sesiones se efectuaban por las mañanas; por las noches, después de las sesiones del Congreso, los licenciados Macías y Lugo, el diputado Rafael M. de los Ríos, y el presidente de la Comisión, daban forma a las ideas que se habían expuesto y aceptado, para que fueran aprobadas en definitiva en la sesión matutina del día siguiente.

Los trabajos de elaboración del artículo en proyecto ocuparon los diez primeros días del mes de enero de 1917, y durante el curso de los trabajos brotaban conceptos atrevidos con los que se trataba de dar mayor fuerza revolucionaria al artículo constitucional, “algunas de las cuales nos parecieron de alarmante radicalismo, en aquellos tiempos, en que se daban los primeros pasos para la socialización del país, conceptos que, después de razonamientos que se exponían en pro y en contra, se aceptaban, se rechazaban o se suavizaban, de común acuerdo. . .”.

La exposición de motivos que precedió a la iniciativa fue redactada por el licenciado Farías, principalmente, y aprobada por los diputados que suscribieron el proyecto de bases constitucionales que se presentó al Congreso constituyente.

Los trabajos concluyeron el día 13 de enero, mismo día en que fue leído el proyecto en la sesión del Congreso, así como el dictamen de la Comisión de Constitución que, en su parte esencial, decía:

... Examinado y discutido ampliamente el Proyecto, en el seno de la Comisión, nos parece que aquél reúne en síntesis las ideas capitales desarrolladas en el curso de los debates, así como las que son aceptables de las que contienen las iniciativas presentadas y, haciendo las modificaciones y adiciones siguientes: Proponemos que la sección respectiva lleve por título: Del trabajo y de la Previsión Social, ya que uno y otro se refieren a las disposiciones que comprende. . .

A continuación se proponía que en el artículo primero se impusiera al Congreso y a las legislaturas la obligación de legislar sobre el trabajo, según las circunstancias locales, dejando

a esos cuerpos libertad para adoptar algunas bases más, siempre que no contravinieran las consignadas y, además, que se prescribiera que la legislación no debería limitarse al trabajo de carácter económico, sino al trabajo en general, comprendiendo a los empleados de comercio, artesanos y domésticos.

El dictamen de la Comisión se planteó al Congreso el día 23 de enero y

en vista de la uniformidad de opiniones que ya estaba tomada y formada y el entusiasmo que envolvía a la asamblea —dice Pastor Rouaix— en este caso, hizo que se aceptara con aplausos la proposición del diputado Victoria —del grupo obrero—, para que fueran dispensando los trámites reglamentarios y, después de un debate sobre la supresión que se había hecho de un párrafo del artículo 5º y de una adición al texto del proyecto sobre el trabajo y la previsión social, se aprobó dicho proyecto por unanimidad de los asistentes, que fueron 163 representantes populares.

Al reseñar el ingeniero Pastor Rouaix este momento dice con entusiasmo y verdad:

... Esta sesión de imperecedero recuerdo se levantó a las diez y quince de la noche del mismo día 23 de enero de 1917. Con ello quedó terminado uno de los debates más largos y fructíferos que tuvo el Congreso de Querétaro y, con ello quedó establecido [*i.e.* quedaron establecidos], por primera vez en la Constitución Política de un país, preceptos que garantizaban derechos del proletariado trabajador, colocándolo en un plano de igualdad con el capitalismo, que había sido, hasta entonces, privilegiado. . .

De esta manera, en una forma que a veces parece tener caracteres épicos, nació el artículo 123, y con ello los derechos sociales de los trabajadores mexicanos, modelo y ejemplo de muchas otras legislaciones, y obra fecunda de la Revolución mexicana.

## II. GÉNESIS DEL ARTÍCULO 27

Los constituyentes no se rebelaron contra el proyecto presentado por el encargado del Poder Ejecutivo, pero tampoco fueron sumisos y dóciles aprobadores de sus iniciativas, y prueba

de ello fue la formación del artículo 123; pero su resistencia a aprobar el proyecto del artículo 27 fue aún más tenaz e importante.

Desde su lectura, los constituyentes se dieron cuenta que en el proyecto de Carranza no se encaraban ni resolvían algunas cuestiones que la Revolución en sus planteamientos consideraba vitales para la existencia de la nación, algunas de las cuales eran problemas esenciales en nuestra patria, desde que obtuvimos nuestra independencia política.

Entre estos problemas destacaba el relativo, en lo general, a la propiedad y, en especial, a la propiedad rústica, que interesaba quizá a la mayoría de la población: a los campesinos, lo que, en verdad, hacía más urgente el problema agrario que el de los trabajadores.

Algunos hombres con visión muy clara de la realidad nacional, como don Luis Cabrera, digno descendiente espiritual de Francisco Severo Maldonado, Morelos, Ponciano Arriaga, Castillo Velasco, Olvera y Vallarta, con claridad luminosa había señalado la ingente necesidad de legislar sobre esta cuestión y, aún más, había redactado, con sabiduría jurídica y hondo sentido de la justicia social, la Ley de 6 de enero de 1915 que promulgó en Veracruz el señor Carranza.

El proyecto del artículo 27 declaraba que no se podía afectar la propiedad privada sino por causa de utilidad pública y previa indemnización, precisamente por la autoridad judicial.

Se prohibía a las corporaciones religiosas adquirir o administrar más bienes raíces que los edificios destinados directamente a su finalidad.

Con evidente tibieza se ordenaba que los ejidos que se hubieren conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya se les restituyeran o bien se les dieran nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarían en común, mientras se repartían, conforme a una ley, que se expediría al efecto.

Por último, rindiendo pleitesía a las empresas civiles o comerciales, se estatuyó que se podría poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles e industriales dentro y fuera de las poblaciones y, por supuesto, que podían poseer, también, explotaciones mineras de petróleo, o de cualquiera otra clase de sustancias que se encontraran en el subsuelo, así como vías férreas u oleoductos.

Este texto no satisfizo a los constituyentes y su discusión se fue posponiendo indefinidamente. Algunos diputados presentaron iniciativas sobre puntos aislados, pero las comisiones dictaminadoras, por exceso de trabajo, o bien por no estar satisfechas, no presentaban dictámenes.

Pero, felizmente, estaba presente el éxito obtenido con los trabajos realizados por la comisión especial que resolvió el caso de los artículos 5º y 123 de la Constitución y, según sabemos por el espléndido trabajo del ingeniero Pastor Rouaix, “todos los diputados agraristas le urgieron para que iniciara esta nueva labor y todos le ofrecían su contingente con la misma buena voluntad y el mismo entusiasmo que lo habían hecho los diputados obreristas”.

La tarea era muy difícil puesto que tan sólo faltaban quince días para que concluyeran las labores del Congreso; ante esta situación, el ingeniero Pastor Rouaix, con la colaboración del licenciado Andrés Molina Enríquez y del grupo directo de colaboradores que tuvo en sus trabajos sobre el artículo 123, emprendió la nueva tarea.

Iba a contar —dice el ingeniero— con la ciencia jurídica y el ardiente entusiasmo del licenciado J. Macías, con la ayuda, siempre eficaz, de Rafael de los Ríos, y con el contingente revolucionario de... , reforzados por la amplitud de conocimientos del licenciado Molina Enríquez.

La primera junta se efectuó el 14 de enero, y ante una gran concurrencia se leyó el proyecto formulado por el licenciado Molina Enríquez que “produjo desilusión completa”, por ser algo difuso y muy complicado.

Por diversas situaciones políticas del momento, la corriente reformista se afirmó y cobró fuerza decisiva, por lo que el ingeniero Pastor Rouaix consideró que era el momento de intentar reformas a fondo en materia agraria, y con la colaboración de un grupo de diputados formuló un proyecto, el cual fue discutido durante varias sesiones, en las que las discusiones, muy amplias y libres, llegaron a tener “el carácter de verdaderos tumultos”.

Por fin, se redactó el proyecto del artículo 27, respecto del cual el tantas veces recordado ingeniero Pastor Rouaix dice:

... Desde luego, el propósito fundamental que teníamos los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios, todos, era el de que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación. Este principio se concibió como una nebulosa desde los primeros pasos de la Revolución y guió su desarrollo en el campo de las ideas y en el de los combates pues comprendía que sin él, toda la sangre que se derramaba, toda la riqueza que se disfruta y todo el sacrificio de la patria iban a ser estériles porque ninguna reforma radical sería posible...

El proyecto o iniciativa se presentó al Congreso constituyente el día 24 de enero de 1917 y después pasó a la comisión dictaminadora, la que presentó su dictamen favorable el 29 de enero y, previos los debates que se suscitaron, se aprobó el artículo el día 30 de enero de 1917, a las tres y media de la mañana, por unanimidad de 150 votos.

En estas circunstancias nació el artículo 27 constitucional, donde se consignan los derechos sociales de los campesinos y se consagra una nueva forma jurídica al derecho de propiedad, considerándola como una verdadera función social y despojándola de sus caracteres clásicos de tradición romana, como derecho a tener, usar y abusar de los bienes.

Asimismo estableció que, como consecuencia de una intervención directa del Estado, se deberían restituir a los campesinos las tierras de las que habían sido despojados y, además, en los casos en que no tuvieran tierras, se les debería dotar de ellas, realizando las expropiaciones que fueren necesarias, en especial mediante el fraccionamiento y expropiación de los latifundios que existían, la mayor parte de las veces formados mediante verdaderos despojos a los ejidatarios y centros de población.

Casi resulta obvio afirmar que la obra de los constituyentes de 1916-1917 consistió precisa y expresamente en consignar en la Constitución la obligación imperiosa del Estado, del poder público, de intervenir directa y activamente en la vida económica de la nación para regular y proteger los derechos de los obreros y los campesinos y, asimismo, para conferir al derecho

de propiedad un nuevo sentido y diferente contenido, al poner “los derechos individuales de la propiedad bajo el valor supremo de los derechos superiores de la sociedad, representado por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación”.

En esta situación, los ciudadanos, los obreros y los campesinos adquirieron una serie de derechos subjetivos para exigir del Estado la prestación de derechos positivos y de garantías de los mismos.

Así pues, los constituyentes mexicanos, al formular la Constitución de 1917 dos años antes que los alemanes de Weimar, fueron los primeros en consagrar en una Constitución, auténticos derechos sociales.

Y, al imprimir al Estado mexicano, rectificando los principios liberales, una función intervencionista y la dirección de la economía, como representante de la sociedad fueron, sin duda, asimismo, precursores de un Estado social democrático de derecho. Y señalaron, con gran tino, el sentido y camino de la política social y económica de nuestra patria.

## CAPÍTULO V

### EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL, MÁXIMA CONQUISTA JURÍDICA DE LA REVOLUCIÓN DE 1910

Para mí, es indudable que la Constitución Política de 1917 es la realización jurídico-política de la Revolución mexicana de 1910. En ella, por fortuna, se consagraron los más importantes anhelos y aspiraciones del pueblo mexicano, que se hicieron presentes en el movimiento revolucionario iniciado el año de 1910 y que, en mi opinión, además de los afanes de cambio que postuló dicho movimiento, como toda revolución, recogió principios y aspiraciones de la tradición, que en este caso, precisamente se hicieron herederos de nuestro liberalismo social, que ha regido al pensamiento político nacional, según la profunda y esclarecedora tesis de Jesús Reyes Heróles, autor feliz de la expresión que he realizado: *liberalismo social*.

Pero la esencia de los ideales y pretensiones de los revolucionarios, la conquista jurídica institucional máxima es, sin duda, el artículo 27 constitucional.

En otro capítulo de este ensayo me preocupo por relatar cómo nació esta norma constitucional, por ello considero iterativo relatar aquí los hechos.

Baste con recordar que el artículo fue preparado por una comisión especial que designó el Constituyente y que dicha comisión fue presidida por el ingeniero Pastor Rouaix, de muy feliz memoria y contó con la asesoría de don Andrés Molina Enríquez, quien redactó el dictamen con que, a manera de exposición de motivos, se acompañó el proyecto de artículo al ser puesto a la consideración del Congreso.

En mi opinión, este artículo puede ser considerado como el programa de acción política, social y económica del Estado mexicano, puesto que en él se establece un régimen peculiar del derecho de propiedad y, con ello, las bases de nuestra polí-

tica económica de economía mixta; además, en ese precepto se contienen las bases constitucionales de la cuestión agraria y el régimen de nuestros recursos naturales.

Considero de particular importancia mostrar y difundir el contenido del artículo 27, sobre todo como una tarea educativa y de gran valor cívico; en esta situación, mejor que intentar un esfuerzo personal y conociendo la existencia de comentarios de excelente calidad sobre el tema, he preferido servirme, en esta ocasión, del que considero de mejor y más consumada calidad, con la certeza de que se trata de un magnífico trabajo de análisis y síntesis, por su erudición y recto criterio jurídico de su autor.

Así pues, a continuación transcribo, casi textualmente, un ensayo del licenciado Jorge Madrazo, muy distinguido maestro de derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la UNAM y director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la misma casa de estudios:<sup>14</sup>

## EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

La variedad temática del artículo 27 es amplísima. Téngase en cuenta que más de 20 leyes entre orgánicas y reglamentarias, encuentran su fundamento en este artículo. Si a este dato aunamos la falta de orden en que los distintos temas son tratados en la disposición, se advertirá la dificultad que entraña realizar el comentario.

Por esta razón intentaremos abordar sólo algunos conceptos fundamentales del artículo con una sistemática distinta a la del “orden” propio de la disposición que permita, por lo menos, dejar una visión de conjunto.

1. Ante todo, el artículo 27 establece nuestro régimen de propiedad, del cual dependen, en última instancia, el concreto modo de ser del sistema económico y la organización social.

Este artículo construye un régimen de propiedad de carácter triangular, en razón de la persona o entidad a quien se imputa “la cosa”: propiedad pública, propiedad privada y propiedad social.

Este régimen triangular de la propiedad determina el carácter mixto de la economía mexicana, hoy ratificado expresamente por el reformado artículo 25 constitucional.

<sup>14</sup> Madrazo, Jorge, “Artículo 27”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, México, Porrúa, 1985, pp. 66-79.

2. El primer párrafo del artículo 27 es la piedra angular sobre la cual se edifica todo el régimen de la propiedad. Ha sido objeto de un importante debate doctrinal y jurisprudencial y existen no menos de cinco distintas tendencias interpretativas. Una de ellas, conocida como la teoría patrimonialista del Estado, considera que la nación mexicana al independizarse de España, se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la Corona española, derechos que, se dice, le fueron conferidos por la bula intercetera de Alejandro VI, en 1493.

Otra teoría considera que la propiedad originaria de la que habla el primer párrafo del 27 significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal, como elemento consustancial e inseparable de la naturaleza de ésta.

Una tercera teoría asimila el dominio eminente a la propiedad originaria y consecuentemente considera que en este primer párrafo se reconoce la soberanía del Estado para legislar sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional.

Alguna otra teoría entiende que el primer párrafo del artículo 27 resulta de la combinación de la teoría de la propiedad-función social y la teoría de los fines del Estado.

Un importante sector de la doctrina reconoce en la propiedad originaria postulada por este primer párrafo un derecho nuevo y singular; no sólo un dominio eminente como en el siglo pasado, sino uno más concreto y real que, como dice Felipe Tena Ramírez, puede desplazar a la propiedad privada convirtiendo en domaniales los bienes de los particulares, en vía de regreso a su propietario originario que es la nación.

Esta teoría, que en lo particular nosotros aceptamos, parece verse confirmada en el tercer párrafo del propio artículo, que proclama el derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

3. La propiedad privada, reconocida en el primer párrafo del artículo 27, se expresa en términos totalmente distintos a lo que había sido en el constitucionalismo decimonónico. Bajo la Constitución de 1917, la propiedad privada pierde su sentido individualista, heredado del Código Napoleón y, reconociéndola como un derecho público subjetivo, la estatuye como una propiedad precaria, limitada por el interés colectivo.

Así reconocida, la propiedad privada es protegida mediante una serie de garantías contra actos arbitrarios de la autoridad, garantías establecidas principalmente en los artículos 14, 16 y 28 constitucionales.

4. En cuanto a la propiedad privada, debe tenerse presente que la fracción I establece la regla general de que sólo los mexicanos o las sociedades mexicanas tienen el derecho de adquirir el dominio de tierras y aguas o sus accesiones o bien, para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. Sin embargo, en párrafos posteriores el propio precepto consagra excepciones concretas.

En el caso de los extranjeros, la propia fracción I establece que podrán gozar del mismo derecho que los nacionales pero bajo la llamada "cláusula Calvo", por medio de la cual el extranjero debe celebrar un convenio ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, al tenor del cual se comprometa a considerarse como nacional respecto de los bienes que adquiera y renuncie a invocar la protección de su gobierno en relación con los referidos bienes, so pena de perderlos en beneficio de la nación. La limitación insuperable para que los extranjeros adquieran la propiedad privada inmueble se ubica en la llamada "zona prohibida" que, por razones de seguridad nacional, se encuentra en una franja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y 50 a lo largo de las costas.

La fracción II del artículo 27 reproduce los principios de las Leyes de Reforma en cuanto a la nacionalización de los bienes eclesiásticos y, en consonancia con el artículo 130 constitucional, apuntalan la decisión fundamental de la supremacía del Estado sobre las iglesias. De este modo las iglesias, cualesquiera que sea su credo, no pueden adquirir, poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos. De igual forma, los templos destinados al culto público son de la nación.

Por su parte, de acuerdo con la fracción III, las instituciones de beneficencia no pueden adquirir más que los bienes inmuebles necesarios para su objeto inmediato o directamente destinados a él. Tal disposición proviene del proyecto de Constitución de Carranza.

El clero había logrado eludir las prohibiciones constitucionales para adquirir la propiedad inmueble, encubierta bajo la figura de la sociedad anónima. Por ello, el Constituyente de 1917, en la fracción IV, quiso detener esa simulación previendo que dichas sociedades no podrían adquirir fincas rústicas y sólo podrían tener terrenos en la extensión indispensable para el cumplimiento de sus fines.

En los años inmediatamente anteriores a la Revolución, los bancos se habían convertido en grandes latifundistas ya que, al no poder cubrir sus préstamos los hacendados, entregaban sus

bienes a los bancos. El Banco de Londres llegó a explotar un latifundio de 700 000 hectáreas en Quintana Roo, para detener esta situación, la fracción V del artículo 27 señaló que los bancos no podrían tener en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

En cuanto a las corporaciones civiles a las que se refiere la fracción VI, debe entenderse que son las previstas en los artículos 2670 y 2688 del Código Civil del Distrito Federal, y no están capacitadas para tener en propiedad o administrar bienes raíces, salvo los edificios inmediatamente destinados a su objeto.

5. Dos conceptos esenciales contiene el artículo 27 en relación con la propiedad privada, que constituyen sus más importantes limitaciones: la expropiación y las modalidades.

La expropiación está prevista en el segundo párrafo del artículo 27 y su explicación se desdobra en el segundo párrafo de la fracción VI del propio artículo.

La expropiación es un acto de la administración pública, previsto y derivado de una ley por medio del cual, como dice Mendieta y Núñez, se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o incluso de un derecho por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad pública.

De acuerdo con las disposiciones comentadas, la expropiación debe hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La utilidad pública aparece cuando existe una necesidad estatal social o colectiva que sólo puede ser resuelta mediante el acto expropiatorio. La Ley de Expropiación no define el concepto de utilidad pública, sino que enumera las causas de utilidad pública. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia ha extendido la concepción de utilidad pública para que también comprenda el interés social.

Respecto de la indemnización, debe tenerse presente que mientras la Constitución de 1857 señalaba que ésta debería ser previa, la actual ley fundamental precisa que debe ser *mediante*. Se ha interpretado que la expresión *mediante*, indica que la indemnización debe ser forzosa y debe mediar entre el momento de dictar el decreto de indemnización y el momento en que el afectado haya agotado el último recurso legal que se le concede. Los artículos 19 y 20 de la Ley de Expropiación señalan un plazo máximo de 10 años para pagar la indemnización.

En el acto expropiatorio la participación del órgano legislativo se concreta a la expedición de la Ley en donde se establezcan los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la pro-

riedad privada. Por su parte, al órgano administrativo le corresponde concretar el acto expropiatorio, sí como fijar el monto, plazo y términos de la indemnización. El órgano judicial sólo puede intervenir en el acto expropiatorio para determinar el valor del bien expropiado, cuando dicho bien hubiese tenido un aumento o decremento en su valor por mejorías o deterioros ocurridos con posterioridad a la asignación del valor fiscal. Esta intervención judicial es independiente de la que surgiera por la interposición del juicio de amparo.

6. A diferencia de la expropiación, cuyos antecedentes mexicanos se remontan al derecho de reversión que existió en la Colonia, las modalidades que se pueden imponer a la propiedad privada constituyen una institución novedosa y original de la Constitución de 1917.

Previstas en el tercer párrafo del artículo 27, las modalidades a la propiedad privada constituyen el factor substancial que determina el modo de ser de la propiedad privada en México.

La Suprema Corte de Justicia en jurisprudencia firme ha declarado que: "por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho". De este modo, los efectos de la modalidad que se impongan a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario. Así, por virtud de las limitaciones establecidas por el Poder Legislativo, éste no sigue gozando de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.

7. Continuando con el régimen de propiedad privada, conviene detenerse en la regulación sobre la pequeña propiedad, tanto rural como urbana.

Es indudable que uno de los componentes básicos del plan agrario definido en el artículo 27 fue la protección, fortalecimiento y desarrollo de la pequeña propiedad. La pequeña propiedad es el único límite que debe encontrar el proceso de dotación de tierras a los núcleos de población.

El párrafo tercero del artículo 27 establece la protección para la pequeña propiedad, siempre y cuando esté en explotación. De acuerdo con la fracción XV, párrafo segundo, la pequeña propiedad agrícola no puede exceder de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras. El criterio que condujo al establecimiento de estas dimensiones fue, desde luego, el de productividad, en la inteligencia de que la pequeña propiedad debería producir lo suficiente para satisfa-

cer las necesidades de una familia campesina de clase media. La pequeña propiedad agrícola en explotación es inafectable y, cuando se hubiese conferido el certificado correspondiente, el dueño tiene derecho de promover el juicio de amparo, y las autoridades que concedan dotaciones que les afecten incurrir en responsabilidad por violaciones a la Constitución.

En los términos del párrafo quinto de la misma fracción XV la pequeña propiedad ganadera no deberá exceder de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes en ganado menor. Está protegida al igual que la pequeña propiedad agrícola.

Dentro del Plan Agrario del artículo 27, el procurar el fraccionamiento de los latifundios fue otro factor esencial. Por ello, la fracción XVII faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para fijar la extensión máxima de propiedad rural y establece el procedimiento básico para fraccionar los excedentes.

La propiedad privada urbana no es regulada tan extensamente como la rural. Ante el crecimiento del problema urbano el artículo 27 fue adicionado a fin de sentar las bases para la ordenación de los asentamientos humanos. En lo relativo a la propiedad inmobiliaria urbana, la Ley General de Asentamientos humanos prevé una serie de actos administrativos para regular el aprovechamiento de los predios: declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos.

8. El régimen jurídico de la propiedad pública se establece principalmente en los párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo del artículo 27.

El patrimonio del Estado está formado por el conjunto de bienes y derechos de los que el propio Estado es titular y quedan sujetos a distintas jurisdicciones: bienes de la Federación, bienes de las entidades federativas, bienes del Departamento del Distrito Federal, bienes de los municipios, bienes de las instituciones paraestatales y bienes del Estado en las empresas privadas de interés público.

La fracción VI del artículo 27 expresamente señala que los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios, tienen plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Por cuanto hace a los bienes de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales los divide en "bienes del dominio público de la Federación" y "bienes del dominio privado de la Federación". Los primeros, que son los regulados esencialmente por el ar-

tículo 27, están formados por: a) Los de uso común, que son a los que se refiere el artículo 27 en el párrafo quinto. b) Los depósitos y yacimientos de minerales, los recursos del subsuelo; los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes y el espacio situado sobre el territorio nacional. Estos bienes se encuentran especificados en el cuarto párrafo del artículo 27. c) Las aguas marítimas e interiores y otras corrientes. Estos bienes son los descritos en el párrafo quinto del artículo 27. d) La zona económica exclusiva, la cual está prevista en el párrafo octavo. e) Los bienes que hubieran poseído las iglesias, los templos destinados al culto público y los obispos, casas curales, seminarios, asilos, etcétera, destinados a la administración o enseñanza de cultos religiosos. f) El suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores. g) Los inmuebles destinados por la Federación para la prestación de un servicio público. h) Los monumentos históricos, artísticos de propiedad federal, así como los monumentos arqueológicos. i) Los terrenos baldíos y los ganados natural o artificialmente al mar u otras aguas de propiedad federal. j) Los muebles de propiedad federal y las pinturas murales y esculturales y cualquier obra artística adherida o incorporada a un inmueble de propiedad federal.

Estos bienes del dominio público, descritos en su mayoría por el artículo 27, están regulados por un régimen jurídico excepcional, que el propio artículo establece y que se complementa en la legislación ordinaria.

Cuando el artículo 27 señala que estos bienes pertenecen al dominio directo o son propiedad de la nación no está indicando solamente que el Estado tiene sobre ellos el dominio eminente sino que, además de éste, tiene una propiedad similar a la que pueden tener los particulares sobre sus bienes, e incluso, aún más perfecta, más protegida y enérgica.

El sexto párrafo del artículo 27 señala que sobre estos bienes el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y su régimen protector se complementa en la Ley General de Bienes Nacionales: no están sujetos a acción reivindicatoria de posesión definitiva o provisional; los particulares no pueden adquirir sobre ellos derechos reales, no se les puede imponer ninguna servidumbre, etcétera.

Imposible resultaría que este comentario abarcara tal pluralidad de bienes, regulados por leyes específicas. Por ello nos concretaremos a algunos de los más importantes.

9. El régimen constitucional del subsuelo se encuentra hondamente enraizado en el movimiento político-social de 1910 y en

las causas que lo propiciaron. Durante el siglo XIX el país había prácticamente perdido las riquezas del subsuelo minero y petrolero. En materia minera la política se orientó fundamentalmente por atraer y proteger al capital extranjero en la explotación de sus recursos. Las industrias minera y petrolera fueron desarrolladas exclusivamente por el capital extranjero. En materia de petróleo la Ley de 25 de noviembre de 1909 declaró que eran de la propiedad exclusiva del dueño del suelo los criaderos o depósitos de combustibles minerales.

Carranza se preocupó por restablecer para la nación su riqueza petrolera y sujetar a las compañías a un régimen de concesión y obligarlas a pagar impuestos. La respuesta de las compañías petroleras no se hizo esperar y patrocinaron levantamientos armados en la principal área petrolera. Con estos antecedentes resultan más que explicables los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 en materia de subsuelo.

Dos son los principios fundamentales del artículo 27 en esta materia: el dominio directo de la nación sobre todas las sustancias minerales que es inalienable e imprescriptible, y el principio por el que se sujeta a régimen de concesión la explotación de tales sustancias por los particulares bajo la condición de establecer trabajos regulares de explotación. En materia petrolera el régimen de concesión terminó en el año de 1940 al reformarse el artículo 27 como consecuencia de la expropiación.

En cuanto al primero de los principios, debe recordarse que por dominio directo no debe entenderse sólo el dominio radical que existió en la Colonia, ni sólo el dominio eminente, que se limita a la capacidad del Estado para legislar sobre la materia, ni es un dominio semejante, al que conserva el dueño de la enfiteusis, sino que el dominio directo además de englobar todas las características constituye una propiedad perfecta, protegida por los derechos de inalienabilidad e imprescriptibilidad.

En cuanto al segundo de los principios, aplicable sólo al subsuelo minero, debe quedar claro que la concesión no trasmite derechos de propiedad sobre la mina, sino sobre los usos, aprovechamientos o explotaciones en los términos que establecen las leyes.

La aplicación de los preceptos contenidos en los párrafos cuarto y sexto, resultó sumamente conflictiva, particularmente en el ramo del petróleo. Las compañías petroleras llegaron a solicitar el apoyo de sus gobiernos para que México anulara sus preceptos constitucionales sobre subsuelo.

La actitud rebelde de las compañías petroleras agravada por el conflicto laboral en la industria, concluyeron con una de las medidas más célebres adoptadas por los gobiernos posrevolucionarios: el 18 de marzo de 1938 se dictó el decreto de expropiación, por causa de utilidad pública y en favor de la nación de los bienes y derechos de las compañías petroleras. El 9 de noviembre de 1940 el artículo 27 fue adicionado para declarar que en materia de petróleo la nación llevaría a cabo su explotación.

10. En materia de aguas, los párrafos quinto y sexto en relación con el párrafo primero de este artículo, establecen el régimen fundamental de las aguas propiedad de la nación que, si bien le pertenecen originariamente, no son susceptibles de constituir propiedad privada por contar con las ya mencionadas características de inalienabilidad e imprescriptibilidad.

La explotación, uso y aprovechamiento de estas aguas por los particulares requiere concesión del Ejecutivo Federal, sujeta a determinados requisitos y condiciones, pero si se trata de la generación de energía eléctrica destinada al servicio público, corresponde exclusivamente a la nación dicha explotación.

Las aguas de propiedad nacional, debe entenderse, corresponden a la Federación con el carácter de bienes del dominio público, como se indicó. El párrafo quinto no alude a las aguas del dominio privado de la Federación, que al igual que las que son propiedad de los estados, municipios y particulares, son las aguas que corren o se encuentran en tierras propiedad de los mismos, distintas a las que enumera el propio párrafo quinto.

Tradicionalmente se ha considerado que en este párrafo se hace una clasificación de las aguas en nacionales y de propiedad de los particulares, pero inmerso en el espíritu de todo el artículo 27 constitucional se encuentra el concepto de aguas de propiedad social, que son aquellas que por las vías de restitución o dotación se entregan en propiedad de los núcleos de población ejidal o comunal. No sólo las aguas de propiedad privada, sino también las de propiedad nacional, son afectables con fines dotatorios, en los términos del artículo 230 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Esta afectación de las aguas nacionales no transmite sin embargo, la propiedad al núcleo de población; lo que en realidad se produce es una concesión de las mismas.

Por otra parte, el concepto de mar territorial a que se refiere el párrafo quinto se contiene en el artículo 2º de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, abierta a la firma en Montego Bay, Jamaica, el 10 de diciembre de 1982, ratificada por nuestro país, señalando que es la "franja de mar

adyacente a las costas orientales o insulares de un Estado, situada más allá de su territorio y de sus aguas marinas interiores, sobre cuyas aguas, suelo, subsuelo y espacio aéreos suprayacente ejerce soberanía. Esta soberanía se encuentra sólo limitada por el derecho de paso inocente de las embarcaciones extranjeras. Actualmente, la anchura del mar territorial está fijada en 12 millas náuticas, tanto por la Convención citada como por el artículo 18, fracción II, de la Ley General de Bienes Nacionales.

Las aguas marinas interiores, catalogadas también como de propiedad nacional, son aquellas que se ubican entre la línea imaginaria que sirve de base para medir la anchura del mar territorial y de la zona económica exclusiva del Estado ribereño, y la costa. Esta línea imaginaria se determina conforme a las reglas que fija la Convención de Ginebra de 1958 sobre mar territorial y zona contigua, que ha sido ratificada por México.

La Ley Federal de Aguas, reglamentaria en materia de aguas de los párrafos quinto y sexto de este artículo, señala que son también propiedad de la nación las aguas del subsuelo, las que le correspondan en virtud de los tratados internacionales y las residuales provenientes del uso de las aguas de propiedad nacional.

El régimen legal aplicable a las aguas propiedad de los particulares se contiene en los códigos civiles del Distrito Federal y de los estados de la República, en tanto que el alumbramiento, utilización y establecimiento de zonas vedadas de las aguas del subsuelo, se regulan por la mencionada Ley Federal de Aguas.

11. Mención aparte merece la zona económica exclusiva, prevista en el párrafo octavo del artículo 27 y establecida mediante adición constitucional de 6 de febrero de 1976.

La zona económica exclusiva es un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, en la que coexisten derechos, y jurisdicciones del Estado ribereño y derechos y libertades de los demás Estados. El Estado ribereño tiene en la zona derechos de soberanía para los fines de explotación y exploración, conservación y administración de los recursos naturales tanto vivos como no vivos de las aguas, el lecho y el subsuelo del mar. La zona económica exclusiva se extiende a 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura de mar territorial.

Los demás Estados tienen en la zona libertades de navegación y sobrevuelo, tendido de cables y tuberías y otros relativos al mar internacional permitidos por la Convención de Montego Bay.

12. En cuanto a la propiedad social reconocida por el artículo 27, esta se refiere esencialmente a los ejidos y comunidades.

El problema agrario de México nació y se desarrolló durante la Colonia. Al inicio del siglo XIX la distribución de la población territorial se encuentra totalmente polarizada: inmensos latifundios propiedad de los españoles y de la Iglesia por un lado, y una decadente y notablemente reducida propiedad comunal de los pueblos de indios lo que, en consecuencia, había generado una creciente masa de individuos desheredados: sin tierra y sin derechos. Las diversas leyes creadas durante el siglo XIX en vez de resolver el problema lo agravan considerablemente.

El artículo 27 respondió a este problema en varias disposiciones concretas: a) se determina la dotación de tierras y aguas para los pueblos, rancherías y comunidades que no las tuvieran o por lo menos no en la cantidad suficiente para afrontar sus necesidades. b) Se confirman las dotaciones de tierras y aguas hechas a los ejidos de acuerdo con la Ley Agraria de 6 de enero de 1915. c) Se reconoce el derecho de condueñazgo, rancherías, pueblos y congregaciones, que de hecho o por derecho guardaran el estado comunal para disfrutar en común de sus tierras, bosques y aguas. d) Se declaran nulos todos los actos jurídicos que hubiesen concluido con la privación para dichas comunidades de sus tierras, bosques y aguas y se declara que les serán restituidos.

Para una mejor comprensión del artículo 27 es conveniente tener en cuenta el concepto de ejido. En primer término el ejido es una persona moral o colectiva; esa persona ha recibido un patrimonio rústico a través de los procedimientos de la redistribución agraria. El ejido está sujeto a un régimen jurídico de especial protección y cuidado del Estado.

De acuerdo con la Ley, el patrimonio del ejido está formado por tierras de cultivo o cultivables; tierras de uso común para satisfacer necesidades colectivas, zona de urbanización; parcela escolar y unidad agrícola industrial para la mujer campesina.

En cuanto a las tierras de cultivo, estas se determinan tomando en cuenta la superficie de las tierras y el número de campesinos que forman el núcleo de población. De acuerdo con la fracción X del artículo 27 la unidad individual de dotación no debe ser menos de 10 hectáreas de riego o de sus equivalentes en otras clases de tierras.

El régimen jurídico de la propiedad comunal es parecido al del ejido, aunque entre ambas figuras hay claras diferencias: la personalidad del ejido surge con la entrega de las tierras; en cambio, las comunidades ya poseen de hecho o por derecho bienes rústicos que la Constitución les autoriza para disfrutarlos en co-

mún. Los procedimientos de dotación y ampliación de ejidos son distintos de los correspondientes a la restitución de tierras a las comunidades o a su confirmación y titulación.

13. En cuanto al procedimiento y a las autoridades agrarias, es conveniente tener en cuenta lo siguiente: la fracción XI, en su inciso *a*), se refiere a la Secretaría de la Reforma Agraria, que anteriormente se denominaba Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y cuyo titular es nombrado y removido libremente por el presidente de la República.

El Cuerpo Consultivo Agrario que menciona el inciso *b*) se integra por cinco titulares y por el número de supernumerarios que decida el Ejecutivo Federal. Dos de los miembros titulares y la misma proporción en el caso de los supernumerarios, actúan como representantes de los campesinos.

El secretario de la Reforma Agraria preside este Cuerpo, contando con voto de calidad. Sus funciones principales consisten en dictaminar sobre los expedientes que deban resolverse por el presidente de la República; revisar y autorizar los planos, proyectos relativos a sus dictámenes y opinar sobre los conflictos que se originen por la ejecución de las resoluciones presidenciales (arts. 14 y 16 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

Las comisiones agrarias mixtas previstas en el inciso *c*), se integran por un presidente, un secretario y tres vocales. El presidente, que es el delegado agrario que reside en la capital del estado y el primer vocal, son los representantes del gobierno federal y el secretario y el segundo vocal, los del gobierno del estado. Sus funciones principales consisten en sustanciar los expedientes de destitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; dictaminar en los expedientes que deban ser resueltos por los gobernadores y decidir sobre diversas controversias agrarias.

Los comités particulares ejecutivos que menciona el inciso *d*), se constituyen con los miembros del núcleo de población o grupo de solicitantes, cuando se inicia un expediente de restitución, dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población, y cesar en sus funciones al ejecutarse el mandamiento del gobernador o la resolución presidencial, en su caso.

Los comisariados ejidales previstos en el inciso *e*), que también pueden ser de bienes comunales, tienen la calidad de autoridades internas de los núcleos agrarios, conjuntamente con las asambleas generales y los consejos de vigilancia. Están constituidos por un presidente, un secretario y un tesorero, propietarios y suplentes; tienen la representación del ejido o comunidad y son responsables de ejecutar los acuerdos de las asambleas generales.

Las fracciones XII y XIII fijan las bases de los procedimientos agrarios para la restitución o dotación de tierras y aguas. La presentación de una solicitud de restitución abre de oficio la vía dotatoria, para el caso de que la restitución se declare improcedente. Las solicitudes presentadas a los gobernadores son turnadas a las comisiones mixtas en un plazo de diez días. Las propias comisiones tienen encomendada la ejecución de los mandamientos del gobernador, los cuales deberán expedirse dentro de un plazo de diez días después de recibido el dictamen si se trata de un expediente de restitución, y de quince, en los de dotación.

El plazo de las comisiones mixtas para emitir su dictamen es de cinco días posteriores a la fecha de la integración del expediente, tratándose de restitución, y de quince en los casos de dotación. Debe decirse, sin embargo, que los plazos previstos en la Ley para la tramitación de los expedientes en primera y segunda instancia raramente se cumplen en la práctica. Antes de que se produzcan los dictámenes a que se refiere la fracción XIII, el expediente se turna a la delegación agraria correspondiente, la que, en su caso, completa el expediente, y finalmente se ocupa de la ejecución de la resolución presidencial definitiva.

En torno a lo que dispone el último párrafo de la fracción XIV, se ha suscitado una polémica en la que por una parte se proclama la abolición del amparo en materia agraria y por la otra, se defiende la permanencia del mismo, sin condicionarlo a la existencia de un certificado de inafectabilidad.

De acuerdo con lo que dispone la fracción XV la inafectabilidad de la pequeña propiedad agrícola o ganadera, deviene de que la misma se encuentre en explotación. Los conceptos de tierras de riego, humedad, temporal, así como el de tierras cultivables, se contienen en el artículo 220 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

En relación con lo que previene la fracción XVI, la Ley Federal de Reforma Agraria dispone en su artículo 307, último párrafo, que no se fraccionarán los ejidos cuando puedan resultar unidades de dotación menores a lo dispuesto por la Ley. No obstante, abundan los casos de ejidos con unidades de dotación inferiores a 10 hectáreas.