

HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO

LA LEGISLACIÓN MEXICANA DURANTE EL MOVIMIENTO REVOLUCIONARIO DE 1910-1917*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El movimiento revolucionario de 1910-1917. 2.1. Los antecedentes. 2.2. El proceso revolucionario. 2.3. Algunas interpretaciones teóricas. 3. La legislación durante la Revolución mexicana. 3.1. El derecho privado. 3.2. El derecho público. 3.3. El derecho social. 4. La Constitución de 1917. 4.1. El Congreso Constituyente. 4.2. Los debates en el Constituyente. 4.3. La estructura política en la Constitución de 1917.

1. *Introducción*

El presente trabajo tiene por objeto formular un panorama general de las principales disposiciones legislativas producidas durante y con motivo del movimiento revolucionario mexicano, iniciado el 20 de noviembre de 1910, y concluido, al menos desde el punto visto jurídico, el 5 de febrero de 1917, con la promulgación de la Constitución Política vigente. El señalamiento de las fechas, en todo caso, no deja de ser convencional y tiene por objeto más bien delimitar el período sobre el cual se centrará nuestra exposición, que encerrar en momentos precisos el desarrollo del movimiento revolucionario.

Algunas aclaraciones previas resultan necesarias. En primer término, la expresión "legislación" es empleada en este trabajo con un sentido muy amplio, comprendiendo, en términos generales, no sólo las normas generales emanadas de un órgano legislativo y a través de un procedimiento formalmente establecido, sino también todas aquellas disposiciones de carácter general expedidas por las facciones revolucionarias con el propósito de que tuvieran carácter y fuerza de ley. Con todo, la exposición no se limitará a este tipo de disposiciones generales, sino que también contendrá referencias a los principales planes y documentos revolucio-

* Este trabajo fue presentado como tesina en la asignatura "Historia del derecho mexicano", a cargo del licenciado José de Jesús López Monroy, en la División de Estudios Superiores de la Facultad de Derecho de la UNAM.

narios que en alguna medida antecedieron, motivaron o influyeron dichas disposiciones.

Por otro lado, como se parte de la premisa metodológica de que el derecho, y dentro de él la legislación, es un producto histórico y social,¹ y no sólo una simple elaboración técnica desconectada del contexto social, económico y político en que surge, y desprovista de contenido ideológico, hemos estimado necesario hacer referencia, así sea brevemente, a los principales acontecimientos históricos de la Revolución mexicana, a sus antecedentes y a las más relevantes interpretaciones teóricas que se han dado a tales acontecimientos.

El panorama legislativo será expuesto conforme al esquema de clasificación del derecho que ha prevalecido en el último tercio de este siglo, es decir, aquel que divide el derecho en las ramas *público*, *privado* y *social*.² Sin desconocer las críticas que se han formulado contra esta clasificación tripartita, y sin dejar de considerar la relatividad que lleva implícito todo ensayo de clasificación del derecho, hemos recurrido a este esquema con el objeto de sistematizar, en la mayor medida posible, nuestra exposición, y con el propósito de enfatizar las áreas del derecho que recibieron mayor atención por parte de los gobiernos y facciones revolucionarias durante el período analizado. Sin embargo, la referencia a las principales disposiciones legislativas expedidas durante dicha etapa no podrá dejar de tener un carácter muy general y hasta en ocasiones esquemático, tomando en cuenta, por una parte, la extensión de este trabajo, y, por la otra, el hecho de que muchas de estas disposiciones, para ser analizadas con rigor y detalle, requerirían, cada una, del desarrollo de monografías especiales.

No obstante, procuraremos conceder mayor atención a la Constitución Política de 5 de febrero de 1917, en virtud de que ésta fue la culminación del proceso revolucionario y constituye la base y el fundamento de nuestro ordenamiento jurídico. Nos referiremos particularmente a los

¹ Cfr. García Laguardia, Jorge Mario, "Coordinación interdisciplinaria en la enseñanza del derecho", en *Universidades*, México, Unión de Universidades de América Latina, núm. 52, abril-junio de 1973, pp. 47-48.

² Cfr. Carpizo, Jorge, "La división del orden jurídico en el último tercio del siglo xx", en *Anuario Jurídico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 1, 1974, pp. 51-66. Para una caracterización del derecho social, puede verse Sergio García Ramírez, "El derecho social", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 59, julio-septiembre de 1965, pp. 633-660; Humberto E. Ricard, *Introducción jurídica a la reforma agraria mexicana*, México, 1972, pp. 40-72; Fix-Zamudio, Héctor, "Introducción al estudio del derecho procesal social", en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, Madrid, núm. 3 de 1965, pp. 389-407.

principales debates del Congreso Constituyente, a su integración, y a la estructura política consignada en nuestra Constitución.

2. EL MOVIMIENTO REVOLUCIONARIO DE 1910-1917

Dentro de este apartado aludiremos primero a los más importantes antecedentes de la Revolución mexicana; después, a los principales acontecimientos en que se desarrolló ésta, y, por último, a algunas de las más relevantes interpretaciones teóricas que han tratado de explicar y caracterizar dicho movimiento.

2.1 *Los antecedentes*

Los esquemas históricos son válidos únicamente en la medida en que nos proporcionan un panorama general; pero la historia, para su cabal comprensión requiere que se penetre con mayor detalle en los hechos pasados, sin detenerse en la simplificación que implican los esquemas.

Con esta advertencia, resulta relativamente utilizable el esquema que nos menciona Floris Margadant, cuando afirma que a menudo se presenta la historia de México como una "liberación en etapas" de la herencia española. Entonces se nos dice:

Durante tres siglos, el país se encontraba bajo una combinación de la Corona española con la Iglesia católica, combinación que permitía el desarrollo de la gran propiedad. Luego, en 1821 México se liberó de la Corona; en la fase de la Reforma se independizó de la Iglesia; y en la Revolución Mexicana se liquidó el latifundismo.³

Con las reservas indicadas, el esquema citado nos puede ser útil para destacar una de las principales causas de la revolución: *la concentración de la propiedad rural* en un número reducido de hacendados y la anacrónica y antieconómica forma de explotar la tierra y los peones a través del sistema, llamado así por Luis Cabrera,⁴ del "*hacendismo*", con todas las desventajas e injusticias que implicaba. El problema de la concen-

³ Floris Margadant, Guillermo, "Antecedentes de las leyes de reforma", en *Revista Jurídica Veracruzana*, Jalapa, núm. 3, julio-agosto de 1972, p. 7.

⁴ En su artículo "La solución del conflicto" de principios de abril de 1911, publicado después en Blas Urrea, *Obras políticas*, México, Imprenta Nacional, 1921, pp. 176-180. Se reproduce en la obra de Jesús Silva Herzog, *Breve historia de la revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966 (5a. ed.), t. 1, pp. 167-163.

tración de la propiedad rural, permitido o propiciado por las leyes de desamortización de 1856 y de nacionalización de bienes eclesiásticos de 1859, así como por la legislación sobre terrenos baldíos y colonización del último tercio del siglo pasado, fue quizá el principal factor de la movilización campesina durante el movimiento revolucionario.

Otra de las causas de la revolución fue, sin duda, la actitud asumida por el gobierno de Porfirio Díaz en relación con *la situación de los obreros*. La estrategia del crecimiento económico basado en un apoyo excesivo al capital foráneo, llevó al gobierno de Díaz a desatender las demandas obreras e, incluso, a reprimir duramente los movimientos de huelga iniciados por los trabajadores, particularmente los de Cananea, en 1906, y Río Blanco a principios de 1907. También fue adversa a los trabajadores la política asumida por el gobierno frente a las huelgas ferrocarrilera de 1908 y de Tizapán de 1909.

La *falta de movilidad política y social* en las ciudades fue también otro de los factores que influyeron, sobre todo en las clases medias preparadas, para la iniciación del movimiento de 1910. Los cuadros dirigentes variaron muy poco durante el porfirismo y una cerrada élite política, que culminó con el grupo autodesignado como de “los científicos”, tuvo un predominio casi absoluto para ocupar los mejores puestos públicos. La educación sólo alcanzaba a sectores muy reducidos y el nivel del analfabetismo alcanzaba a más del ochenta por ciento de la población.⁵ La propia dureza del régimen canceló o redujo las libertades políticas de estas clases medias, que también aportarían destacados personajes para la dirección del movimiento revolucionario.

Todo esto tornaba anacrónico el sistema político y social mexicano al iniciarse el siglo veinte:

El México de Díaz —ha escrito Cumberland—⁶ era un anacronismo porque el resto del mundo occidental había entrado en una etapa de experimentación que México no podía detener; porque el México de principios de siglo vivía de acuerdo con un sistema de valores del siglo XVIII y porque —en un mundo industrial dedicado al progreso tecnológico y a los cambios sociales y políticos concomitantes— el patrón dominante de la vida mexicana giraba en torno a la preservación de un sistema social ya anacrónico que tenía, en su filosofía, características feudales. El anacronismo era peligroso por el potencial explosivo de las masas mexicanas, el rechazo de los

⁵ Cfr. Robles, Martha, *Educación y sociedad en la historia de México*, México, Siglo XXI Editores, 1977, p. 75.

⁶ Cumberland Charles C., *La Revolución mexicana: Los años constitucionalistas*, trad. de Héctor Aguilar Camín, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 15.

intelectuales jóvenes y las ardientes exigencias de un sector obrero desorganizado y reprimido, pero aun así en desarrollo.

Las semejanzas, que no identidades, entre el hacendismo y el sistema feudal, no debe llevarnos a la conclusión de que el sistema prevaleciente entonces era de carácter feudal; aparte de que sólo se trataba de algunas semejanzas más o menos relativas referidas a la organización y explotación del campo, debe tenerse presente que ya había, desde entonces, un evidente crecimiento industrial —si bien basado sobre todo en el capital foráneo—, el cual nos permite, en todo caso, aproximar el sistema mexicano de principios de siglo más a un capitalismo inicial de libre cambio que al feudalismo.⁷

Por último, entre los antecedentes de carácter ideológico, debemos mencionar el *Programa y Manifiesto del Partido Liberal*, de 1906, obra fundamentalmente del revolucionario Ricardo Flores Magón, pensador socialista cuyas ideas posteriormente llegarían al anarquismo, pero que aun bajo las peores circunstancias supo defender con honradez y lealtad. Quizá el Programa sea el documento ideológico más sólido e importante de la época prerrevolucionaria y uno de los que más influencia tuvieron sobre el Congreso Constituyente de 1916-1917. Por su importancia, y ante la imposibilidad de realizar un análisis completo de dicho documento, consideramos conveniente mencionar algunas de las reformas económicas y sociales propuestas en dicho programa, siguiendo la síntesis expuesta por Silva Herzog:⁸ a) trabajo manual obligatorio en las escuelas primarias; b) mejoras salariales a los maestros de primaria; c) restitución de ejidos y distribución de tierras ociosas entre los campesinos; d) fundación de un Banco Agrícola; e) prohibición de que los extranjeros adquieran bienes raíces; f) jornada máxima de trabajo de ocho horas y prohibición del trabajo infantil; g) fijación de un salario mínimo en las ciudades y en el campo; h) obligatoriedad del descanso dominical; i) abolición de las tiendas de raya; j) establecimiento de pensiones de retiro e indemnizaciones por accidentes en el trabajo; k) expedición de una ley que garantice los derechos de los trabajadores, y l) protección de los indígenas.

2.2. *El proceso revolucionario*

De acuerdo con Silva Herzog, podemos dividir, para fines de estudio,

⁷ Cfr. Gilly, Adolfo, *La revolución interrumpida*, México, Ediciones "El Caballito", 1971, pp. 7-28.

⁸ Silva Herzog, Jesús, *op. cit.*, pp. 58-59.

el desarrollo de la Revolución mexicana en las siguientes etapas: a) la etapa maderista; b) la etapa constitucionalista, y c) la etapa de la lucha de facciones.⁹

a) *La etapa maderista.* La primera etapa empieza con el movimiento encabezado por Madero para derrocar a Porfirio Díaz y tiene un marcado signo político. El autor de *La sucesión presidencial de 1910* en un principio no se había opuesto a la reelección de Porfirio Díaz, a quien afirmaba admirar, sino a la elección de Ramón Corral como vicepresidente. Llegó incluso a proponer una fórmula con la candidatura a la presidencia de Porfirio Díaz y a la vicepresidencia de un miembro del Partido Nacional Democrático.

No habiendo logrado su propósito Madero, ya que la fórmula de candidatura para la reelección de Díaz llevó en la vicepresidencia a Ramón Corral, aquél fue postulado en el mes de abril por la Asamblea Nacional Antirreeleccionista como candidato a presidente, junto con Francisco Vázquez Gómez, como candidato a vicepresidente.

Aprehendido el 5 de junio de 1910, y habiendo sido declarado por el Congreso, el 27 de septiembre del mismo año, presidente reelecto Díaz y vicepresidente electo Corral, Madero logró fugarse de la ciudad de San Luis Potosí el 5 de octubre, y expidió en ese lugar y fecha el *Plan de San Luis*. De acuerdo con tal Plan, Madero declaró nulas las elecciones, desconoció al gobierno, erigió en Ley Suprema de la República el principio de "No reelección", asumió el carácter de presidente provisional de la República y señaló el día 20 de noviembre para que "desde las seis de la tarde en adelante, todos los ciudadanos de la República... [tomaran] las armas para arrojar del poder a las autoridades que actualmente gobiernan".

Desde el punto de vista de la vigencia del ordenamiento jurídico y de la ideología y los alcances del maderismo, resulta interesante el artículo 3º del Plan: "Para evitar hasta donde sea posible los trastornos inherentes a todo movimiento revolucionario, se declaran vigentes, a reserva de reformar oportunamente por los medios constitucionales aquéllas que requieran reformas, todas las leyes promulgadas por la actual administración y sus reglamentos respectivos, a excepción de aquéllas que manifiestamente se hallen en pugna con los principios proclamados en este Plan. Igualmente se exceptúan las leyes, fallos de los tribunales y decretos que hayan sancionado las cuentas y manejos de fondos de todos los funcionarios de la administración porfirista en todos los ramos..." También se indicaba que en todo caso serían respetados los compromisos

⁹ Silva Herzog, Jesús, *Trayectoria ideológica de la revolución mexicana*, México, Secretaría de Educación Pública, SepSetentas, núm. 68, 1973, p. 11.

contraídos por la administración porfirista con gobiernos y corporaciones extranjeras antes del 20 de noviembre. Se reconocía el derecho a la restitución de sus terrenos a los propietarios despojados por decisiones de la Secretaría de Fomento o de los tribunales, en abuso de la ley de terrenos baldíos, declarando sujetas a revisión tales decisiones.

Como puede observarse, el movimiento maderista no propugnaba en principio por una transformación sustancial del orden jurídico; declaraba vigente éste e indicaba que las reformas que se estimaran necesarias se harían, en todo caso, a través de los medios constitucionales. El plan proponía solo un cambio de personas en la presidencia y vicepresidencia y la introducción del principio de "No reelección", por el cual había luchado ya anteriormente el propio Porfirio Díaz, con el Plan de Tuxtepec, de diciembre de 1875 y enero de 1876.¹⁰

Aunque el movimiento maderista no recibió un apoyo muy fuerte desde el 20 de noviembre en todo el país, algunos triunfos de las fuerzas revolucionarias en el mes de mayo de 1911 influyeron en el ánimo de Díaz, quien, después del convenio celebrado en ciudad Juárez el 21 de mayo por su representante con los dirigentes revolucionarios, renunció a la presidencia el 25 del mismo mes y se embarcó el 31 en Veracruz para Europa. Como Ramón Corral también renunció, asumió la presidencia, por ministerio de la ley a partir del 26 de mayo, Francisco León de la Barra, secretario de Relaciones Exteriores del gobierno de Díaz. En las elecciones convocadas por De la Barra, resultaron vencedores Francisco I. Madero, como presidente, y José María Pino Suárez, como vicepresidente, quienes tomaron posesión de sus cargos el mes de noviembre de 1911.

Dentro de las nuevas medidas del gobierno de Madero se debe mencionar el decreto de 27 de noviembre de 1911 que declaraba reformada la Constitución para prohibir la reelección del presidente y del vicepresidente de la República, así como de los gobernadores de los Estados; y el decreto de 13 de noviembre de 1911, en virtud del cual se creó el Departamento del Trabajo.

Las limitaciones de Madero para advertir las dimensiones sociales y económicas del conflicto al que él mismo había dado salida con su movimiento, y la renuencia de algunos de los miembros del régimen porfirista para aceptar el cambio político que implicaba el maderismo, fueron los factores que influyeron en los levantamientos e insurrecciones que siguieron a la toma de posesión de Madero y Pino Suárez.

De los diversos planes y levantamientos contra Madero, quizá el más

¹⁰ Cfr. Cossío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México, (La República restaurada: La vida política)*, México, ed. Heimes, 1957 (2a. ed.), pp. 796-803.

importante, desde el punto de vista ideológico, sea el *Plan firmado en la Villa de Ayala*, el 28 de noviembre de 1911, por Emiliano Zapata, Otilio E. Montaña y otros generales, jefes y oficiales del ejército zapata, que no habían dejado las armas durante el gobierno provisional de De la Barra. El Plan de Ayala, como es conocido, fue de gran trascendencia para el planteamiento del problema agrario, particularmente en relación con la restitución de los terrenos despojados. Por razones de espacio, sólo podemos citar los artículos 6º, 7º y 8º, que respectivamente dicen:

Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución.

En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes, y las dos terceras partes que a ellos les corresponde, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por este Plan.¹¹

Como puede verse, el Plan de Ayala contemplaba no sólo la restitución de los terrenos de que habían sido despojados los pueblos y pro-

¹¹ Rosaff Rosalind, y Aguilar Anita, *Así firmaron el Plan de Ayala*, México, Secretaría de Educación Pública, SepSetentas, núm. 241, 1976, pp. 123-124.

pietarios con títulos justificativos, sino que también preveía la dotación de ejidos, colonias, fundos legales y, en general, de tierras, aunque es muy probable que la palabra ejido la utilizaran sus redactores todavía en su sentido tradicional. Es claro también que el texto del Plan de Ayala tiene un contenido antielitista, por las alusiones a los “científicos”, y anticaciquista: el caciquismo ha sido, con cierta frecuencia, una forma rústica y arbitraria de control de regiones sobre todo agrícolas, por lo que es muy explicable el rechazo de los autores del Plan de Ayala. Pese a la redacción y a algunos errores históricos, el Plan de Ayala supo expresar las aspiraciones de los campesinos sureños, los cuales, a pesar de no contar con una fuerza militar poderosa, pudieron defender durante un tiempo considerable sus ideas y exigencias.

Sin embargo, los planteamientos de los campesinos zapatistas estaban muy lejos de convencer a Madero, quien no afrontó en forma sustancial los problemas sociales.

Lo más grave era que Madero —escribe Silva Herzog—, ya en la presidencia, continuaba pensando que los problemas fundamentales del país eran políticos y que éstos habían sido resueltos; continuaba creyendo en la magia de las palabras Sufragio efectivo y No reelección; pero el sufragio efectivo, la no reelección y la libertad meramente política de nada le servían al proletariado de las ciudades y de los campos, para quienes parecía que se habían hecho todos los males de la tierra y ninguno de sus bienes.¹²

Es conveniente destacar que, sin embargo, en el mes de diciembre de 1912, el diputado Luis Cabrera presentó al Congreso una *iniciativa de ley para reconstituir los ejidos de los pueblos*. El artículo 2º del proyecto facultaba al Ejecutivo de la Unión “para que de acuerdo con las leyes vigentes en la materia, proceda a expropiar los terrenos necesarios para reconstituir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que los necesitaren, o para aumentar la extensión de los existentes”. En el célebre discurso con que defendió su proyecto, Luis Cabrera precisaba que la palabra ejido la utilizaba con el significado que tuvo en la época colonial: “El casco, que constituía la circunscripción destinada a la vida verdaderamente urbana; el ejido, destinado a la vida comunal de la población, y los propios, destinados a la vida municipal de la institución que allí se iba a implantar”.¹³ La

¹² Silva Herzog, Jesús, *Breve historia...*, cit., p. 194.

¹³ Cabrera, Luis, “La reconstitución de los ejidos de los pueblos como medio de suprimir la esclavitud del jornalero mexicano”, en *Obras completas: I Obra jurídica*, México, Ediciones Oasis, 1972, p. 145.

reconstitución de los ejidos tenía por objeto no la independencia económica de los peones, sino sólo proporcionar a éstos un complemento a su reducido salario:

La población rural —decía Cabrera— necesita complementar su salario: si tuviese ejidos, la mitad del año trabajaría como jornalero, y la otra mitad del año aplicaría sus energías a esquilmarlos por su cuenta. No teniéndolos, se ve obligada a vivir seis meses del jornal y los otros seis meses toma el fusil y es zapatista.¹⁴

El proyecto, con todo, no llegó a aprobarse.

Por otro lado, al gobierno de Madero no dejó de preocuparle el problema agrario, y para su estudio creó la *Comisión Nacional Agraria* y la *Comisión Agraria Ejecutiva*. Además, el 18 de diciembre de 1911 expidió el decreto sobre la *Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura*, para mejorar el regadío, contratar empréstitos y comprar grandes propiedades para fraccionarlas y venderlas a cultivadores directos. En enero y febrero de 1912 expidió dos circulares para que los gobernadores de los Estados respetaran y deslindaran los ejidos de los pueblos.

Después de que fueron sofocados los levantamientos de Bernardo Reyes, Pascual Orozco y Félix Díaz, se produjo la *Decena trágica*, del 9 al 18 de febrero de 1913. Este último día se celebró en la embajada americana, con la presencia del embajador Henry Lane Wilson, el llamado *Pacto de la Embajada*, con el que Huerta traicionó a Madero y asumió el cargo de presidente de la República; allí mismo se acordó la formación del gabinete de Huerta. Éste ordenó los asesinatos de Madero y Pino Suárez, que se ejecutaron el 22 de febrero de 1913.¹⁵

b) *La etapa constitucionalista*. El 18 de febrero de 1913 la legislatura de Coahuila expidió, a instancias de Venustiano Carranza, el decreto por el cual desconoció al general Victoriano Huerta en su carácter de jefe del Poder Ejecutivo Federal y concedió facultades al Ejecutivo del Estado para que procediera a armar fuerzas para “coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional de la República”.

El 5 de marzo del mismo año, el gobernador de Sonora, Ignacio L. Pesqueira, desconoció a Huerta y nombró jefe de guerra al coronel Álvaro

¹⁴ *Idem*, p. 155.

¹⁵ El *Pacto de la Embajada*, de 18 de febrero de 1913, puede verse en Mario Contreras y Jesús Tamayo, *México en el siglo XX: 1900-1913* (Textos y documentos), México, UNAM, 1975, pp. 493-494.

Obregón. Otros gobernadores, como los de Chihuahua —Abraham González— y Campeche —Manuel Castilla Brita—, hicieron lo mismo.

El 26 de marzo de 1913 fue expedido el *Plan de Guadalupe* en virtud del cual se desconoció al general Victoriano Huerta como presidente de la República, y a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como a los gobiernos estatales que reconocieran a Huerta; y se nombró a Venustiano Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, al que se encargó interinamente del Poder Ejecutivo Federal.

Ante los triunfos crecientes del Ejército Constitucionalista, Victoriano Huerta renunció el 15 de julio de 1914 a la presidencia y salió del país el día 20. El 15 de agosto las fuerzas constitucionalistas al mando de Obregón entraron en la ciudad de México y el 20 lo hizo Venustiano Carranza, asumiendo desde luego el Poder Ejecutivo Federal.

c) *La lucha de facciones*. El triunfo de las fuerzas antihuertistas no excluyó las divisiones entre estas fuerzas; estas divisiones se habían manifestado ya desde antes del derrocamiento de Huerta. Por un lado, las tropas zapatistas se mantenían en armas desde antes de la usurpación huertista, incluso contra Madero, mientras que las fuerzas carrancistas y villistas se habían levantado contra Huerta por el golpe de Estado que éste dio contra Madero; eran, en cierto sentido, los continuadores del maderismo. Las diferencias entre estas fuerzas y las zapatistas eran claras. Por otro lado, desde la lucha contra Huerta, Villa había cuestionado la autoridad suprema de Carranza.

Con el objeto de tratar de conciliar los diversos grupos revolucionarios, Carranza convocó a una Convención de gobernadores y generales, para el 19 de octubre en la ciudad de México. Antes del inicio de la Convención, el 22 de septiembre Villa desconoció a Carranza como Primer Jefe, se negó a asistir a la Convención y expidió un manifiesto en Chihuahua. El 19 de octubre se instaló la Convención en la ciudad de México, sin la participación de villistas y zapatistas, y sesionó sólo hasta el día 4. Carranza presentó su renuncia pero no se le aceptó y la Convención decidió trasladarse a Aguascalientes. Del 10 de octubre al 12 de noviembre se reunió la Convención en Aguascalientes, acordando cesar a Carranza como Primer Jefe y a Villa como Jefe de la División del Norte y nombrar a Eulalio Gutiérrez como presidente provisional. Desconocida la Convención por Carranza, que se retiró a Veracruz, en diciembre de 1914 entraron a la ciudad de México Eulalio Gutiérrez y las fuerzas villistas y zapatistas.

El 12 de diciembre de 1914, Carranza expidió en Veracruz, el documento conocido como *Adiciones al Plan de Guadalupe*, en virtud del cual decretó la subsistencia del Plan de Guadalupe y la permanencia

del propio Carranza como Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista y como Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación. De gran importancia jurídica y social resulta el artículo 2º de este documento, que expresa:

El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural; del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen un estricto cumplimiento de las leyes de Reforma; revisión de los códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas al procedimiento judicial, con el objeto de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, y evitar que se formen otros (?) en lo futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y en general todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley.¹⁶

Con este documento, Carranza anunció el inicio de un amplio programa reformista, cuya finalidad política era lograr el apoyo de las clases sociales movilizadas con la revolución y contrarrestar la legitimación que las reformas sociales anunciadas en sus planes daban a las fuerzas zapatistas y villistas. Este documento fue, además, el punto de sustento y partida de una serie de leyes expedidas por Carranza antes de la promulgación de la Constitución de 1917, las cuales serán mencionadas más adelante.

¹⁶ Cfr. Silva Herzog, Jesús, *Breve historia...*, cit., t. II, pp. 160-167.

En enero de 1915 Eulalio Gutiérrez abandonó la ciudad de México y su cargo lo ocupó Roque González Garza, que, a su vez, fue reemplazado por Francisco López Cházaro, desde el 10 de junio hasta el mes de enero de 1916. Sin embargo, en virtud de los avances de las fuerzas constitucionalistas y su inminente ingreso a la ciudad de México, el gobierno de la Convención abandonó esta última ciudad el 10 de julio de 1915; el día 11 la ciudad fue tomada por las fuerzas constitucionalistas. El documento más importante de la Convención quizá haya sido el *Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución*, aprobado en Jojutla, Morelos, el 18 de abril de 1916. Este amplio documento se refirió a las cuestiones agraria, obrera, social, administrativa y política.

Entre las reformas sobre la cuestión agraria, el programa proponía destruir el latifundismo, crear la pequeña propiedad y proporcionar a cada mexicano que lo pidiera, una extensión de terreno suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia; restituir a los pueblos los ejidos y aguas de que hayan sido despojados y dotar a los que no los tengan; fomentar la agricultura y la enseñanza agrícola. En materia agraria el programa proponía, entre otras cosas, dar garantías a los trabajadores, "reconociéndoles el derecho de huelga y el de boicotaje" y suprimir las tiendas de raya y el sistema de vales para el pago de jornales. Como reforma social, proponía favorecer "la emancipación de la mujer por medio de una juiciosa ley sobre el divorcio, que cimiente la unión conyugal sobre la mutua estimación o el amor, y no sobre las mezquindades del prejuicio social". Es interesante destacar, en relación a las reformas administrativas, que el programa proponía "emancipar la Universidad Nacional", lo cual puede ser considerado como una anticipación de la autonomía; además, era manifiesto el deseo de mejorar la educación y de "evitar la creación de toda clase de monopolios, destruir los ya existentes y revisar las leyes y concesiones que los protejan, y, en fin, reformar la legislación minera y petrolífera". Respecto a las reformas políticas, es significativo que el programa, además de procurar la independencia del municipio, pretendiera la adopción del "parlamentarismo como forma de Gobierno de la República" y la supresión del Senado, "institución aristocrática y conservadora por excelencia".

Pese a su fracaso como medio para evitar la escisión entre los revolucionarios y dar forma al nuevo régimen, no puede dejar de reconocerse la aportación ideológica que produjo la Convención particularmente con este programa. La Convención —afirma Richard Roman— fue:

el primer intento serio para dar forma, consolidar y legalizar la Revolución fuera de los marcos tradicionales (el Congreso, etcétera).

Si la Convención hubiese triunfado, política y militarmente, es muy probable que no se hubiese convocado al Congreso Constituyente o que, de haberse convocado, su composición habría sido muy diferente.¹⁷

Durante 1915, los triunfos militares de las fuerzas constitucionalistas inclinaron los resultados de la lucha en su favor, particularmente con las batallas de Celaya, Silao y León, realizadas en abril y junio, en las que las fuerzas al mando del general Obregón derrotaron a las de Villa. A estas victorias militares, debe agregarse el triunfo político que significó la firma, el 17 de febrero de 1915, del pacto entre las fuerzas constitucionalistas y la Casa del Obrero Mundial, que había sido fundada en 1912, y aunque había sido cerrada por órdenes de Huerta en mayo de 1914, pudo resurgir para dar su apoyo no sólo político al constitucionalismo, sino también militar a través de los Batallones Rojos.¹⁸

Finalmente reconocido por la mayoría de los gobiernos extranjeros, el gobierno constitucionalista acabó por dominar política y militarmente a las fuerzas villistas y zapatistas.

El 19 de septiembre de 1916, Carranza convocó a elecciones de diputados al Congreso Constituyente, las que se llevaron a cabo el 22 de octubre. El 1º de diciembre de 1916 inició sus sesiones el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro. A él nos referiremos al estudiar la Constitución de 1917.

2.3. *Algunas interpretaciones teóricas*

No es fácil realizar un intento para agrupar los diferentes enfoques teóricos que han tratado de explicar y sistematizar los acontecimientos mexicanos de 1910 a 1917. En ellos influye en forma innegable e inevitable la ideología, ya que muchas veces no se intenta dilucidar lo que

¹⁷ Roman, Richard, *Ideología y clase en la Revolución mexicana: La Convención y el Congreso Constituyente*, trad. de María Elena Hope, Secretaría de Educación Pública, SepSetentas, núm. 311, pp. 21-22.

¹⁸ El artículo 2º del pacto de 17 de febrero de 1915 estableció: "Los obreros de la Casa del Obrero Mundial, con el fin de acelerar el triunfo de la Revolución Constitucionalista e intensificar sus ideales en lo que afecta a las reformas sociales, evitando en lo posible el derramamiento de sangre, hacen constar la resolución que han tomado de colaborar de una manera efectiva y práctica por el triunfo de la Revolución, tomando las armas, ya para guarnecer las poblaciones que están en poder del gobierno constitucionalista, ya para combatir a la reacción". Para un estudio detallado de los términos del pacto y de las condiciones históricas en que se produjo, puede verse la interesante obra de Barry Carr, *El movimiento obrero y la política en México, 1910-1929, I*, trad. de Roberto Gómez Ciriza, México, Secretaría de Educación Pública, SepSetentas, núm. 256, pp. 77-95.

fue ese movimiento, sino lo que debió o debiera ser, de acuerdo a las creencias, ideas, actitudes e intereses de quien formula la explicación. Sin pretensiones de aclarar en forma definitiva este interesante tema, trataremos de enunciar las principales explicaciones que se han dado sobre el mismo.

a) Una tesis que niega el carácter revolucionario de los acontecimientos de 1910 a 1917, es la que sostiene Carpizo. De acuerdo con este autor:

La Revolución Mexicana de 1910, o de 1913, es mal llamada revolución, pues no implicó un cambio fundamental, de esencia, en las estructuras económicas. Es un movimiento que en 1910 tuvo una finalidad política doble: derrocar al dictador y llevar a la Constitución el principio de la no reelección. Este movimiento se convirtió en social en 1913.

Para este autor, revolución es sólo “el cambio fundamental de las estructuras económicas”, y movimiento es “el cambio parcial de ellas, o total o parcial en las estructuras: sociales, políticas o jurídicas”.¹⁹

Conviene advertir que este concepto de revolución implica un deslinde o una separación de las estructuras económicas, por una parte, y de las estructuras sociales, políticas y jurídicas, por la otra.

b) La mayor parte de las explicaciones se orientan en sentido diverso, ya que estiman que dichos acontecimientos sí constituyeron una revolución, aunque las divergencias surgen al tratar de determinar y precisar qué clase de revolución fue.

Una tesis muy difundida es la que corresponde a la ideología oficial del gobierno, según la cual la revolución de 1910 no concluyó en 1917, ni en 1938, sino que es una revolución permanente. Quizá la frase que resume mejor esta posición sea la del ex-presidente Díaz Ordaz, quien alguna vez dijo que “México no tenía una revolución pendiente, sino una revolución actuante”. El carácter acrítico y ahistórico de esta tesis ha sido señalado en más de una ocasión.²⁰

c) Con una cierta semejanza a la anterior, aunque con un signo muy distinto, Adolfo Gilly ha sostenido que, desde un punto de vista proletario y marxista, la Revolución mexicana es una Revolución interrumpida:

Con la irrupción de las masas campesinas y de la pequeña burguesía

¹⁹ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1973 (2a. ed.), pp. 13-14.

²⁰ Cfr. Lavrov Nikolai, “Crítica a la crítica de la Revolución mexicana”, en *Historia y sociedad*, México, núm. 9, primavera de 1967, pp. 50-51.

pobre --escribe--, se desarrolló inicialmente como revolución agraria y antimperialista y adquirió, en su mismo curso, un carácter empíricamente anticapitalista llevada por la iniciativa de abajo y a pesar de la dirección burguesa y pequeño burguesa dominante. En ausencia de dirección proletaria y programa obrero, debió interrumpirse dos veces: en 1919-1920 primero, en 1940 después, sin poder avanzar hacia sus conclusiones socialistas; pero, a la vez, sin que el capitalismo lograra derrotar a las masas arrebatándoles sus conquistas revolucionarias fundamentales. Es por lo tanto una revolución permanente en la conciencia y la experiencia de las masas, pero interrumpida en dos etapas históricas en el progreso objetivo de sus conquistas. Ha entrado en su tercer ascenso —que parte no de cero, sino de donde se interrumpió anteriormente— como revolución nacionalista, proletaria y socialista.²¹

No es necesario insistir demasiado para advertir las semejanzas de esta tesis con la teoría de la revolución permanente de León Trotsky.

d) En términos generales, los pensadores marxistas tienden a caracterizar la Revolución mexicana como una revolución democrático-burguesa, sin que esta caracterización tenga un significado despectivo, y sin dejar de reconocer su carácter popular, antifeudal y antimperialista.²² Así por ejemplo, Pablo González Casanova sostiene:

En México ha habido una revolución nacional antimperialista, dirigida por la burguesía, que acabó con las relaciones de producción semif feudales e inició una política nacional de desarrollo capitalista, con las contradicciones propias de todo régimen capitalista o semi-capitalista de las nuevas naciones; pero con las características también de las nuevas naciones, en que se ha hecho una revolución agraria y nacional dirigida por la burguesía y donde ni la clase trabajadora constituye una fuerza independiente, ni es probable una revolución más de tipo socialista.²³

e) Arnaldo Córdova distingue entre revolución política y revolución social:

La primera es aquella que está dirigida a destruir un poder político

²¹ Gilly, *op. cit.*, p. 388.

²² *Cfr.* Lavrov, *op. cit.*, pp. 53-55.

²³ González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Ediciones Era, Serie popular, 1969 (3a. ed.), p. 192.

que, como feudal, se confunde directamente con la propiedad... Una revolución social, por el contrario, no sólo significa la destrucción del orden político existente, sino además, la eliminación de la propiedad misma.

Para que la Revolución mexicana triunfara como revolución social, "era necesario que el movimiento campesino y el movimiento obrero independientes se hubiesen impuesto como movimientos exclusivos y *dominantes*".²⁴ La Revolución mexicana, en consecuencia, queda ubicada para este autor, dentro del concepto de revolución política.

f) En fin, siguiendo otras orientaciones, también se ha considerado a la Revolución mexicana como una revolución social, por haber afectado básicamente la estructura social. Así, por ejemplo, Margadant opina:

Este movimiento, la revolución mexicana, llegó a ser una de las pocas revoluciones latinoamericanas (al lado de la boliviana, la fracasada revolución guatemalteca, y la cubana), revoluciones que no sustituyeron una élite por otra, sino que afectaron profundamente la estructura social y el modo de pensar.²⁵

Después de este breve repaso sobre las principales concepciones en torno a la Revolución mexicana, es posible afirmar que la caracterización de ésta depende en todo caso del concepto y de la ideología que se tenga sobre la revolución. De ello dependerá, en última instancia, que se considere a la Revolución mexicana como movimiento político y social, como revolución permanente y "actuante", como revolución permanente pero interrumpida, como revolución democrático burguesa, como revolución política o como revolución social. En todo caso, independientemente de la concepción teórica o ideológica, ciertos rasgos de la Revolución mexicana son comúnmente aceptados: su carácter popular, antifeudal y antimperialista. Otra aclaración resulta también casi obvia: la revolución concluyó en 1917, y a lo sumo puede hablarse de un ulterior momento de profundización de las reformas sociales: el que va de 1936 a 1938, y que concluye con la expropiación petrolera. La afirmación de que la Revolución continúa, que no ha terminado, etcétera, carece en lo absoluto de apoyo histórico; no va más allá de ser una expresión retórica.²⁶

²⁴ Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Ediciones Era, Serie Popular, 1972, pp. 24-29.

²⁵ Margadant S., Guillermo Floris, *Introducción a la historia del derecho mexicano*, México, UNAM, 1971 p. 197.

²⁶ Cfr. Silva Herzog, Jesús, "La revolución mexicana es ya un hecho histórico", en

3. LA LEGISLACIÓN DURANTE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

Una impresión de conjunto del fenómeno revolucionario podría hacer pensar que los sectores jurídicos más reformados fueron el derecho agrario, el derecho del trabajo y el derecho constitucional. Esto, sin embargo, no puede ser motivo para pensar que los otros sectores del derecho no fueron objeto de modificaciones o cambios durante esa época, como lo veremos a continuación.

3.1. *El derecho privado*

Dentro del *derecho civil*, el sector más afectado fue, sin duda, el derecho familiar. La ley de 29 de diciembre de 1914, expedida en Veracruz por Venustiano Carranza abolió el llamado divorcio por separación de cuerpos e introdujo el divorcio vincular.²⁷ Posteriormente fue expedida la Ley de Relaciones Familiares, de 9 de abril de 1917, modificando el régimen familiar del Código Civil; Ley que posteriormente sería absorbida por el Código Civil distrital de 1928.²⁸

Por otro lado, el decreto de 2 de abril de 1917 prohibió el pacto de retroventa, que al decir de Antonio Aguilar Gutiérrez y Julio Derbez Muro, "era un contrato muy usado por los agiotistas para cometer verdaderos despojos en bienes de personas necesitadas".²⁹ El decreto de 3 de abril de 1917 estableció una nueva reglamentación sobre los créditos hipotecarios. Por último, también se impuso la obligación de aceptar la moneda de cuño corriente para solventar las obligaciones civiles, cualquiera que fuera la especie de moneda recibida al tiempo de hacer el préstamo, como informan Aguilar Gutiérrez y Derbez Muro.³⁰ De acuerdo con estos dos autores, "la Revolución planteó la necesidad de una reforma íntegra del Código Civil para hacer un ordenamiento más acorde con los principios revolucionarios y los que estableció la nueva Constitución política del país de 1917".³¹ Este Código Civil no fue promulgado sino hasta 1928, habiendo entrado en vigor hasta el 1º de octubre de 1932.

¿Ha muerto la revolución mexicana?, volumen preparado por Stanley R. Ross, México, Secretaría de Educación Pública, SepSetentas, núm. 21, t. I, pp. 129-139.

²⁷ Cfr. Ortega Ramírez, Joaquín. *El divorcio en nuestra actual legislación* (tesis), México, UNAM, 1976, p. 58.

²⁸ Cfr. Aguilar Gutiérrez, Antonio y Derbez Muro, Julio, *Panorama de la legislación civil de México*, México, Imprenta Universitaria, 1960, p. 5.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Idem*, p. 6.

³¹ *Ibidem*.

No deja de ser significativo que durante el período revolucionario no fueran modificadas las *leyes mercantiles* y que todavía a la fecha subsista, no sin importantes amputaciones, el Código de Comercio promulgado el 15 de septiembre de 1889 por Porfirio Díaz.

3.2. *El derecho público*

Una de las finalidades principales de la Revolución mexicana fue la adopción del principio de la no reelección, el cual fue decretado primero por Madero, el 27 de noviembre de 1911, y después por Venustiano Carranza, el 29 de septiembre de 1916. Finalmente quedaría consagrado en el artículo 83 de la Constitución de 1917.

En relación al Poder Ejecutivo, es claro que los planes de San Luis, de Ayala, de Guadalupe y las adiciones a este último, así como el programa de la Convención establecieron o previeron modificaciones para su ejercicio y designación.

a) Por lo que se refiere al *derecho administrativo*, es necesario mencionar la Ley de Pagos de 15 de septiembre de 1916, motivada por el rápido descenso del valor adquisitivo del papel moneda. El 19 de septiembre fue expedida la Ley Electoral y el 25 de diciembre de 1917, la Ley de Secretarías de Estado, conforme a las nuevas disposiciones de la Constitución de ese año.³²

En materia *educativa*, cabe mencionar que durante la administración provisional de Francisco León de la Barra, en 1911, se promulgó una ley sobre "escuelas rudimentarias", con el objeto de "popularizar la instrucción elemental". Es también curioso que durante la administración de Huerta se hayan expedido leyes sobre segunda enseñanza, jardines de niños, enseñanza industrial y mercantil; sobre la Universidad Nacional y monumentos históricos.³³

En materia *municipal*, conviene citar el decreto número 8 expedido por Carranza el 26 de diciembre de 1914, para reformar el artículo 109 de la Constitución de 1857 y establecer el Municipio libre. Según dicha reforma, los Estados debían adoptar para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, sin que existieran autoridades intermedias entre éstas y el gobierno del Estado.

³² Margadant, *op. cit.*, nota 25, p. 203.

³³ *Idem*, p. 200, nota 9; García Stahl, Consuelo, *Síntesis histórica de la Universidad de México*, México, UNAM, 1975, p. 114.

Para reglamentar esta reforma, se elaboró un proyecto de Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el Municipio libre, según da cuenta Moisés Ochoa Campos.³⁴ Esta reforma fue recogida en términos similares en el artículo 115 de la Constitución de 1917.

También hubo importantes disposiciones en relación con el *subsuelo*. El 3 de junio de 1912 se reestableció la regalía en la explotación del petróleo, como un impuesto a la producción que debía pagarse en forma de timbre. El 21 de julio de 1914, Carranza ordenó que se cobrara un derecho de \$ 0.10 en oro por cada tonelada de petróleo que se exportara. El 8 de octubre de 1914 se estableció la inspección en los trabajos de exploración y explotación petroleras; el 7 de enero de 1915 se ordenó la suspensión de las explotaciones mientras se revisaban los títulos; el 14 de agosto del mismo año se reglamentó la localización de pozos y el 15 de noviembre se impuso la obligación de manifestar las explotaciones. Por último, el 14 de septiembre de 1916, Carranza expidió un decreto por el cual estableció que todos los concesionarios de minas estaban obligados a trabajarlas, “bajo pena de caducidad si paralizan sus labores por más de dos meses continuos o de tres interrumpidos durante un año”.³⁵

b) Mención especial merecen las reformas a la *organización de la administración de justicia y al procedimiento de mínima cuantía*. La Ley de 19 de junio de 1914 introdujo en la ciudad de México los juzgados de paz, otorgándoles tanto competencia civil para conocer de litigios con cuantía hasta por cincuenta pesos, como competencia penal para conocer de delitos con penas leves y de faltas. Esta ley, que recogió un proyecto elaborado en 1913, estableció un procedimiento sumamente breve y concentrado y de carácter oral para los asuntos de mínima cuantía. Sus reglas fueron tomadas casi literalmente por el Decreto número 34 sobre administración de justicia, expedido por Carranza el 30 de septiembre de 1914, y posteriormente, por el Código de Procedimientos Civiles de 1932, que recogió también el proyecto de 1913 en un título autónomo, con artículos numerados sin seguir la ordenación de todo el código, al cual se denominó “Título especial de la justicia de paz”.

A pesar de esta reforma, es posible afirmar que los tribunales civiles no experimentaron ninguna transformación sustancial durante o después

³⁴ Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México, ed. Porrúa, 1968 (2a. ed), pp. 317-319.

³⁵ *Cfr.* Becerra González, María, *Principios de la Constitución mexicana de 1917* (relacionados con el subsuelo, antecedentes doctrinarios y legislativos, principios fundamentales contenidos en la constitución en su versión original y cambios operados después de 1917 en el mismo texto constitucional), México, UNAM, 1967, pp. 46-49.

de la Revolución mexicana; la misma organización, la misma estructura jerárquica y la misma forma de ingreso a la judicatura del porfirismo subsistieron. La revolución no llegó a los tribunales, pese a que éstos eran y son los órganos más importantes en la aplicación del derecho.

c) Por último, por lo que concierne al *derecho penal*, se debe señalar que el Decreto de 4 de diciembre de 1913, dio nuevamente vigencia a la Ley de 25 de enero de 1862, que sancionaba muy severamente los delitos contra la independencia y la seguridad de la nación. El 1º de agosto de 1916, Carranza amenazó con imponer la pena de muerte prevista en dicha ley, a los trabajadores que habían iniciado una huelga contra la disminución de su salario real.³⁶

3.3. *El derecho social*

Sin duda, los orígenes del derecho social mexicano deben ser ubicados durante el movimiento revolucionario de 1910 a 1917. Durante este período, numerosas disposiciones, producto de las exigencias de las clases y grupos sociales participantes en la revolución, marcaron el surgimiento de esta nueva rama del derecho, cuya elaboración ha sido considerada por el profesor panameño Humberto E. Ricord, como “la contribución trascendental de México a la sistemática jurídica general —mucho más que el juicio de amparo constitucional—, plenamente concretada ya, como expresión legislativa, al promediar el siglo xx”.³⁷

a) En relación al *problema agrario*, ya hemos hecho referencia al latifundismo como una de las principales causas de la revolución; a los pronunciamientos contenidos en el Plan de San Luis, el Plan de Ayala, las Adiciones al Plan de Guadalupe y el Programa de la Convención. También hemos aludido a las medidas tomadas por Madero y al proyecto para reconstituir los ejidos de los pueblos, presentado los primeros días de diciembre de 1912 al Congreso por el diputado Luis Cabrera.

Conviene ahora precisar que la primera ley agraria en México, fue la expedida el 3 de diciembre de 1913 por el entonces gobernador del Estado de Durango, Pastor Rouaix. Esta Ley estableció que “los habitantes de los pueblos que en la actualidad carezcan de terrenos, tienen derecho a solicitar del gobierno, por una sola vez, que les conceda una superficie proporcional al número de habitantes” (artículo 2); que “los terrenos se expropiarán de las haciendas inmediatas a los pueblos o congregacio-

³⁶ El decreto de Carranza contra los trabajadores, puede verse en Silva Herzog, *Breve historia... cit.*, t. II, pp. 248-251.

³⁷ Ricord, *op. cit.*, p. 40, nota 37.

nes" (artículo 3), y que "el Gobierno pagará a los propietarios expropiados el valor del terreno en bonos agrarios" (artículo 4).³⁸

Sin embargo, la primera ley agraria con pretensiones de vigencia nacional fue la expedida el 6 de enero de 1915 en Veracruz por Venustiano Carranza, y cuya paternidad intelectual se le atribuye a Luis Cabrera. Esta ley declaró nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas en contravención a lo dispuesto por la Ley de 25 de junio de 1856 y las ocupaciones ilegales de ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a dichas entidades (artículo 1). Estableció, además, el derecho a la dotación de ejidos y creó una Comisión Nacional Agraria y una comisión local agraria por cada Estado o Territorio de la República (artículos 3 y 4).³⁹ Esta ley fue la base de lo que sería posteriormente el artículo 27 constitucional.

El 24 de mayo de 1915, Francisco Villa también promulgó su Ley General Agraria, que ordenaba que los gobiernos de los Estados procedieran a fijar la superficie máxima de tierra que podía ser poseída por un solo individuo; declaraba de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales y la expropiación de terrenos para dotar a los pueblos indígenas y fundar poblados (artículos 1 a 5). Facultaba a los gobiernos de los Estados para expedir leyes "para constituir y proteger el patrimonio familiar sobre las bases de que éste sea inalienable, que no podrá gravarse ni estará sujeto a embargos" (artículo 17).⁴⁰

Por último, el 28 de octubre de 1915 Emiliano Zapata expidió su Ley Agraria. Mediante ella, ordenó la "restitución a las comunidades e individuos (de) los terrenos, montes y aguas de que fueron despojados, bastando que aquéllos posean los títulos legales de fecha anterior al año de 1856, para que entren inmediatamente en posesión de sus propiedades" (artículo 1); reconoció "el derecho tradicional e histórico que tienen los pueblos, rancherías y comunidades de la República, a poseer y administrar sus terrenos de común repartimiento, y sus ejidos" (artículo 3); y con el objeto de crear la pequeña propiedad ordenó la expropiación, mediante indemnización, de "todas las tierras del país, con la sola excepción de los terrenos pertenecientes a los pueblos, rancherías y comunidades y de aquellos predios que, por no exceder del maximum que fija

³⁸ *Idem.*, p. 85.

³⁹ El texto de esta ley se puede consultar en Silva Herzog. *Breve historia...* *cit.*, t. II, pp. 168-174.

⁴⁰ También puede consultarse su texto en la obra citada en la nota anterior, pp. 217-221.

esta ley, deben permanecer en poder de sus actuales propietarios" (artículo 4).⁴¹

b) También la *cuestión obrera* fue una de las que más preocupó a los revolucionarios, como lo muestra su constante consideración en los diversos planes y programas, desde el programa del Partido Liberal de 1906 hasta el programa de la Convención de 1916.

Ya desde antes de que se iniciara el movimiento revolucionario habían sido dictadas dos leyes sobre accidentes de trabajo: la de 30 de abril de 1904, para el Estado de México, y la de 9 de noviembre de 1906, para el de Nuevo León. Esta última influyó en las leyes también sobre accidentes de trabajo de los Estados de Chihuahua de 29 de julio de 1913, y Coahuila de 1916. Otras leyes sobre accidentes de trabajo fueron dictadas en los Estados de Hidalgo —el 25 de diciembre de 1915— y Zacatecas —el 24 de julio de 1916.⁴²

En el Estado de Jalisco empieza propiamente la legislación sobre el trabajo. El 2 de septiembre de 1914, el gobernador Diéguez promulgó una ley sobre el trabajo, que se refirió al descanso dominical, el descanso obligatorio, las vacaciones y la jornada de trabajo para las tiendas de abarrotes y los almacenes de ropa. El 7 de octubre de 1914 promulgó una ley más completa, que reglamentó el contrato individual de trabajo, algunos capítulos de previsión social y creó las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Esta ley fue sustituida por la de 28 de diciembre de 1915.

En el Estado de Veracruz, el 4 de octubre de 1914 se estableció el descanso semanal. La Ley del Trabajo fue promulgada por Cándido Aguilar el 19 de octubre de 1914. De la Cueva advierte que esta ley tuvo "enorme resonancia y sirvió para preparar la legislación futura".⁴³ El 6 de octubre de 1915 fue dictada la primera ley sobre asociaciones profesionales.

En el Estado de Yucatán también se conoció una interesante legislación laboral. El 14 de mayo de 1915, Salvador Alvarado promulgó una ley creando el Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje; y el 11 de diciembre del mismo año expidió la Ley del Trabajo, que junto con las leyes agraria, de hacienda, de catastro y del municipio libre, integró el cuerpo legislativo conocido como "Las cinco hermanas". La principal

⁴¹ Cfr. Womack, John, *Zapata y la revolución mexicana*, trad. de Francisco González Aramburu, México, Siglo XXI Editores, 1969, pp. 398-403.

⁴² Cfr. De la Cueva, Mario, *Derecho mexicano del trabajo*, México, Ed. Porrúa, 1969 (reimpresión de la 11ª ed.), t. 1, pp. 95-97. Para la información sobre la legislación laboral nos hemos basado sobre todo en esta obra.

⁴³ *Idem*, p. 101.

aportación de la legislación laboral de Alvarado fue, sin duda, la creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.⁴⁴

Entre otras disposiciones laborales dictadas por los gobernadores constitucionalistas, se puede mencionar las siguientes: el decreto de 23 de agosto de 1914 del gobernador del Estado de Aguascalientes, el cual estableció el descanso semanario y la jornada máxima de ocho horas; el decreto de 3 de septiembre del mismo año, del general Pablo González, para los Estados de Puebla y Tlaxcala, que abolió las deudas del proletariado del campo y de las ciudades; y el decreto de 15 de septiembre del mismo año, del gobernador del Estado de San Luis Potosí, Eulalio Gutiérrez, que fijó el salario mínimo, la jornada máxima, suprimió las tiendas de raya y proscribió las deudas de los peones.⁴⁵

Por último, ya en el ámbito nacional, cabe mencionar el decreto de 9 de abril de 1915, dictado por Obregón y confirmado por Carranza el 26 del mismo mes, que estableció el salario mínimo.

4. LA CONSTITUCIÓN DE 1917

4.1. *El Congreso Constituyente*

El 19 de diciembre de 1916, Venustiano Carranza presentó el proyecto de reformas al Congreso Constituyente, que inició ese día sus sesiones, las cuales concluyeron el 31 de enero de 1917. El proyecto presentado por Carranza tenía mínimas diferencias respecto a la Constitución de 1857 y olvidaba las reformas sociales. Carpizo, después de analizar detenidamente el proyecto, concluye que las reformas originales más características contenidas en el mismo fueron tres:

1) Predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes; 2) La fracción X del artículo 73 (que concedía facultades al Congreso para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo), y 3) La idea del Municipio Libre como base de la estructura política, elevándose este principio a la categoría de norma constitucional.⁴⁶

Va a ser la integración del Congreso y los debates de sus miembros, lo

⁴⁴ *Idem.*, pp. 106 y ss.; además, *cf.* Fix-Zamudio, Héctor y Carpizo, Jorge. *Naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje*, México, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, 1975, p. 6.

⁴⁵ Silva Herzog, *Breve historia...*, *cit.*, t. II, p. 124.

⁴⁶ Carpizo, *op. cit.*, pp. 96-97.

que va a dar un nuevo contenido a la Constitución. Aunque todos los integrantes del constituyente pertenecían al grupo constitucionalista o carrancista, era posible distinguir dos tendencias: la de los conservadores o *moderados*, formada por los diputados de mayor confianza de Carranza y entre los cuales se encontraban los encargados de elaborar el proyecto, como José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas; y los progresistas o *radicales jacobinos*, como ellos mismos se autodenominaron, que constituían el ala izquierda del carrancismo y recibían su apoyo político del general Obregón. Estos últimos, entre los que destacaron Francisco J. Múgica, Heriberto Jara, Froilán Manjarrez, Luis G. Monzón, Esteban B. Calderón y otros, muy pronto mostraron ser la mayoría y por esta razón pudieron inclinar los debates en favor de las reformas sociales contenidas en los artículos 3º, 27 y 123 de la Constitución.⁴⁷

4.2. *Los debates en el Constituyente*

a) El artículo 3º del proyecto de Carranza establecía la plena libertad para la enseñanza, pero aclaraba que la pública sería laica y la primaria gratuita.

Los moderados trataron de defender el proyecto y los jacobinos reclamaron la enseñanza laica para cualquier tipo de escuela, pública o privada, y la exclusión de participación de las corporaciones religiosas. Múgica fue uno de los más decididos defensores de la posición de los jacobinos:

... si dejamos la libertad de enseñanza absoluta para que tome participación en ella el clero con sus ideas rancias y retrospectivas, no formaremos generaciones nuevas de hombres intelectuales y sensatos, sino que nuestros pósteros recibirán de nosotros la herencia del fanatismo, de principios insanos, y surgirán más tarde otras contiendas que ensangrentarán de nuevo a la patria, que la arruinarán y que quizá la llevarán a la pérdida total de su nacionalidad.⁴⁸

⁴⁷ Según la interesante investigación de Peter H. Smith, el Congreso se encontraba formado por un total de 68 moderados y 111 jacobinos, de acuerdo con el recuento básico de las listas de votación y con las crónicas de los testigos oculares. Cfr. Peter H. Smith, "La política dentro de la revolución: El Congreso Constituyente de 1916-17", en *Historia mexicana*, México, El Colegio de México, vol. xxii, núm. 3, enero-marzo de 1973, p. 371.

⁴⁸ *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, t. 1, p. 439.

Finalmente, fue aprobado el artículo 3º con la redacción propuesta por la comisión de Constitución, por 99 votos contra 58, en los siguientes términos:

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

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

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

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

El artículo 3º ha sido reformado en dos ocasiones. En 1934, el general Cárdenas, siguiendo los lineamientos trazados en el plan sexenal formulado por la Segunda Convención del Partido Nacional Revolucionario, envió al Congreso la iniciativa de reformas al artículo 3º por el que se establecía la educación socialista. Según el texto aprobado de este artículo:

La educación que imparta el Estado será socialista, y, además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del Universo y de la vida social.

A continuación, el artículo establecía las normas básicas que regirían este tipo de educación.

Según Medín, lo que caracterizó fundamentalmente tanto a los programas como a los textos de estudio fue el torrente de conceptos socialistas, la postulación de directivas socioeconómicas y políticas y la ausencia de nuevos lineamientos pedagógicos.⁴⁹ Despertó grandes críticas y fue motivo de presalías contra los maestros rurales, cuya labor:

fue un verdadero apostolado que en múltiples oportunidades se con-

⁴⁹ Medín, Tzvi, *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*, México. Siglo XXI Editores, 1972, p. 18BJV, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1977
<https://www.juridicas.unam.mx>

virtió en martirio. No pocos fueron asesinados ya sea por las guardias blancas que salieron contra el apoyo que los maestros daban a la repartición de la tierra, o por cristianos que consideraban la actividad de los maestros como antirreligiosa.⁵⁰

En diciembre de 1946 se volvió a reformar el artículo 3º constitucional, para establecer nuevamente la enseñanza laica, en los términos en que permanece vigente. Las corporaciones religiosas no se han mantenido alejadas de la enseñanza particular y en cada oportunidad que tienen manifiestan sus deseos de regresar a la enseñanza "libre" y censuran fuertemente la enseñanza laica, como ocurrió al discutirse en el Congreso la Ley Federal de Educación de 1973.⁵¹

b) El debate sobre el trabajo se originó cuando se discutían las adiciones propuestas por Cándido Aguilar, Heriberto Jara y Góngora al artículo 5º, señalando una jornada máxima de trabajo de ocho horas, el descanso semanal y la prohibición de trabajo nocturno para mujeres y niños. Estas adiciones parecieron inadecuadas a los moderados, y especialmente a los juristas dogmáticos, acostumbrados a las constituciones decimonónicas, con su parte dogmática y su parte orgánica, sin que fuera posible aceptar ningún agregado más. Fernando Lizardi produjo la hilaridad en el Constituyente cuando afirmó que la adición sobre la jornada máxima le quedaba "al artículo exactamente como un par de pistolas a un Santo Cristo".

Heriberto Jara intervino para señalar que el precepto era necesario y llamó a los juristas a abandonar las viejas teorías para defender eficazmente los derechos de los trabajadores. Héctor Victoria fue más radical: manifestó que la adición era superficial y subrayó la necesidad de que en la Constitución se dieran bases precisas sobre las cuales legislaran los Estados en materia laboral. Jorge Von Versen previno a los constituyentes a no temer "lo que decía el señor licenciado Lizardi, que ese artículo se iba a parecer a un Santo Cristo con un par de pistolas; yo desearía que los señores de la comisión no tuvieran ese miedo, porque si es preciso para garantizar las libertades del pueblo que ese Santo Cristo tenga polainas y 30-30, ¡bueno!".

Gracias pidió que el trabajador participara en las utilidades de las empresas y Cravioto solicitó trasladar la cuestión a un artículo especial y concluyó:

⁵⁰ *Idem*, pp. 185-186.

⁵¹ *Cfr.* Carpizo, Jorge, "Ley Federal de Educación", en *Gaceta informativa de legislación y jurisprudencia*, México, UNAM, núms. 7-8, julio-diciembre de 1973, pp. 351-352.

... 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 obreros.⁵²

De esta manera, se nombró una comisión que redactara el nuevo artículo sobre el trabajo, bajo la dirección de Pastor Rouaix, secretario de Fomento de Carranza, y con la participación de José Inocencio Lugo y Rafael R. de los Ríos, así como de los diputados José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas y otros más que asistían a las juntas que se celebraban en la casa de Rouaix. El proyecto elaborado por esta comisión fue aprobado, con algunos cambios, por el Congreso Constituyente, el 23 de enero de 1917, y vino a ser el título sexto, artículo 123, de la Constitución.

Entre las principales disposiciones de este artículo de fundamental importancia, podemos resumir las siguientes: 1) se señala la duración de la *jornada máxima* diurna (8 horas) y nocturna (7 horas); 2) se establece el *descanso semanal* obligatorio; 3) se consignan las bases para determinar el *salario mínimo* y para proteger al salario en general; 4) se establece el derecho de los trabajadores para *participar en las utilidades* de las empresas; 5) se determina la responsabilidad de los empresarios por los *accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales*; 6) se reconoce el derecho de trabajadores y patrones para *asociarse* en defensa de sus intereses respectivos y el derecho a la *huelga* y los *paros*; 7) se crean las *Juntas de Conciliación y Arbitraje*, como tribunales del trabajo; 8) se especifican los derechos del trabajador para gozar de *estabilidad* en el empleo, y 9) en general, se determina el carácter *irrenunciable* de los derechos de los trabajadores.

c) El artículo 27 del proyecto de Carranza era muy parecido al de la Constitución de 1857, con algunas adiciones de escasa importancia, y sin que tratara, en cambio, de resolver el grave problema de la concentración de la propiedad rural. Por tal razón fue designada una comisión, a la cabeza de la cual se encontraba Andrés Molina Enríquez, el autor de la importante obra *Los grandes problemas nacionales*, para que elaborara un nuevo proyecto del artículo 27. Como éste no satisfizo al Constituyente, se nombró una nueva comisión, al frente de la cual quedó Pastor Rouaix, en la que participaron los diputados David Pasturana Jaimes, Alberto Terrones Benítez, Heriberto Jara, Héctor Victoria, Jorge Von Versen y otros.

⁵² *Diario de debates...*, cit., t. 1, pp. 678, 687 y 720.

El proyecto fue presentado ante el Congreso el día 29 y, aunque los debates no alcanzaron los niveles de los relativos a los artículos 3º y 123, hubo intervenciones brillantes, como la de Múgica, en apoyo al proyecto. Ante las objeciones del diputado Medina a éste, por su carácter retroactivo, Múgica respondió:

Algunas veces hombres revolucionarios... escribían en la prensa: "Si para que se haga justicia estorba la ley, abajo la ley." Esto explica lo que venimos a hacer esta noche al reivindicar todas esas propiedades despojadas al amparo de una ley creada para favorecer a los poderosos, y bajo cuyo amparo se cometieron grandes injusticias.⁵³

Finalmente, el artículo 27 fue aprobado el día 30 de enero a las tres y media de la mañana. Se trata, sin duda, de uno de los artículos más importantes de la Constitución de 1917, especialmente porque afrontó el problema de la concentración de la propiedad rural y trató de resolverlo mediante el *fraccionamiento* de los latifundios, la fijación de *límites* a la propiedad privada en el campo, la *restitución* de tierras y aguas a las comunidades agrarias que hubieran sido despojadas de ellas y la *dotación* a los núcleos de población que carecieran de los mismos.

El artículo 27 es, además, el más importante en relación al *régimen de propiedad*. Establece tres tipos de propiedad:

1) la *pública*, que corresponde al Estado, y que se ejerce sobre los bienes del subsuelo, las aguas nacionales, los bienes de dominio público y también en forma *originaria*, sobre todas las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional;

2) la *privada*, es la que corresponde a los particulares y les es otorgada por el Estado, el cual le puede imponer las modalidades que dicte el interés público; aquí se niega implícitamente la teoría que dice que la propiedad privada es un derecho natural, y en cambio se adopta expresamente la que considera que la propiedad privada debe desempeñar una función social, en razón de lo cual se le imponen limitaciones públicas, y

3) la *social*, que pertenece a las comunidades agrarias y a los núcleos de población ejidal.⁵⁴

Las propiedades pública y social, por regla, son imprescriptibles e inalienables, y a la propiedad privada el artículo 27 le señala una serie de limitaciones, especialmente en relación a su adquisición, entre las cuales podemos mencionar la llamada *cláusula Calvo*, que se exige a los

⁵³ *Idem*, t. II, p. 809.

⁵⁴ *Cp.* De la Madrid Hurtado, Miguel, "Economía y derecho", en *Estudios de derecho constitucional*, México, UNAM, 1977, pp. 22-25.

extranjeros para que adquieran bienes en el territorio nacional, y mediante la cual se obligan a considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y a no invocar la protección de sus gobiernos; bajo la pena de perder sus bienes en favor de la nación, en caso de faltar a su compromiso.

En su redacción original, el artículo 27 sólo previó y trató de resolver el problema agrario. No fue sino hasta época reciente —la reforma publicada el 6 de febrero de 1976— cuando se adicionó para considerar y tratar de resolver el problema urbano.⁵⁵

d) Un tema motivo de interesantes discusiones en el Congreso Constituyente fue el concerniente a las relaciones entre el Estado y la Iglesia.

Como es sabido, la Iglesia católica fue en México, en el siglo XIX, uno de los más importantes factores reales de poder, si bien generalmente actuó para evitar cambios y para consolidar viejos y nuevos privilegios. Su posición política siempre fue adversa a los cambios propuestos por los movimientos de la Independencia y especialmente de Reforma. Mediante esta última el Estado dejó de ser el brazo armado de la Iglesia, y se obtuvo la separación de ésta del poder político oficial. El clero no dejó, sin embargo, de actuar en política, ya manifestando su apoyo al porfirismo, ya brindándosele abiertamente a Victoriano Huerta.

Todo esto explica el ambiente de animadversión que existía en el Congreso Constituyente de 1917, que se encuentra reflejado en el artículo 130 de la Constitución.

Conforme al citado artículo constitucional, carecen de personalidad jurídica las “agrupaciones religiosas denominadas iglesias”. Se excluye cualquier participación de éstas, así como de los ministros de los cultos, en actos políticos y se somete el establecimiento y funcionamiento de los templos a la vigilancia de la Secretaría de Gobernación.

También la fracción II del artículo 27 constitucional prescribe que las asociaciones religiosas denominadas iglesias carecen de capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, y capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren, entrarán al dominio de la nación. Los templos destinados al culto público son propiedad de la nación, representada por el gobierno federal.

Como puede verse, el artículo 130 no se limitó a establecer la separación entre el Estado y la Iglesia, sino que reguló la subordinación de esta última al primero.⁵⁶

⁵⁵ Cfr. Ovalle Favela, José, “La nueva legislación sobre desarrollo urbano”, en *Gaceta informativa de legislación y jurisprudencia*, México, UNAM, núm. 18, mayo-agosto de 1976, pp. 278-281.

⁵⁶ Cfr. Carpizo, *La Constitución mexicana...*, cit., pp. 311 y ss. La propia Comisión

4.3. La estructura política en la Constitución de 1917

En general, podemos afirmar que la estructura política regulada en la Constitución vigente, permaneció casi igual a como se encontraba contemplada por la Constitución de 1857. Las diferencias más notables provienen: 1) del incremento de los poderes del Ejecutivo y las limitaciones al Legislativo, que fueron consecuencia de la experiencia de los gobiernos de Juárez, Lerdo y especialmente de Díaz, y 2) de la regulación más sistemática de la institución municipal.

a) El discutido *sistema federal*, adoptado por primera vez en el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de 1824, fue conservado en el artículo 40, que prescribe que la voluntad del pueblo mexicano es constituirse en una república representativa, democrática, *federal*, compuesta de Estados “libres y soberanos” (debe entenderse “autónomos”) en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de dicha ley fundamental.

El federalismo ha sido constantemente cuestionado en la teoría y en la práctica por quienes se le oponen. Puede decirse que en México ha funcionado más como un ideal político, que como una realidad. Sin duda, lo afectan la desproporcionada distribución de los ingresos públicos en favor del gobierno federal.⁵⁷ y el control financiero y político que aquél ejerce sobre los gobiernos locales. Por lo demás, la crisis del federalismo no es exclusiva de México. “En el mundo entero, ha escrito Karl Loewenstein, las posiciones del federalismo están en retirada y los Estados Unidos no son una excepción a la regla”.⁵⁸

b) También el artículo 39 reproduce la tesis de la *soberanía popular*, en los mismos términos que lo hacía el artículo 39 de la Constitución de 1857: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de

encargada del dictamen sobre el artículo 130, originalmente el 129, expresó que el propósito era “no ya proclamar la simple independencia del Estado, como lo hicieron las Leyes de Reforma, sino establecer marcadamente la supremacía del poder civil sobre los elementos religiosos, en lo que ve, naturalmente, a lo que ésta toca a la vida pública”. Cfr. De la Madrid Hurtado, “El Congreso Constituyente de 1916-1917”, en *Estudios de derecho constitucional*, cit., p. 45.

⁵⁷ Cfr. Carpizo, Jorge, “Sistema federal mexicano”, en *Los sistemas federales del continente americano*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 1972, especialmente, pp. 489-501.

⁵⁸ Lowenstein, Karl, “Reflexiones sobre la caducidad de la Constitución federal norteamericana”, en *Boletín mexicano de derecho comparado*, núms. 16-17, enero-agosto de 1973, p. 149.

alterar o modificar la forma de su gobierno"... Es claro que este artículo acogió la idea de la soberanía popular, de acuerdo con el pensamiento de Rousseau, y no la de la soberanía nacional de Sieyès.⁵⁹

La parte final del artículo 39 debe relacionarse con lo dispuesto por el artículo 135, que establece la forma como puede reformarse o modificarse la Constitución.

c) El artículo 49 también reproduce el principio de la *división o separación de poderes*, conforme había sido propuesto por Montesquieu en su fundamental obra, *El espíritu de las leyes*.

Una crítica de la terminología ha señalado que, en realidad, el poder del Estado es indivisible y lo que se divide, por tauto, no es el poder sino las funciones. En la época actual, además, se habla más de una colaboración de poderes, como órgano del Estado, que de una separación.

Por otra parte, Althusser, siguiendo a Eisenmann, ha considerado que la "famosa separación de poderes, es sólo el reparto ponderado del poder entre potencias determinadas: el rey, la nobleza, el 'pueblo'". Descartando el judicial por no ser realmente un poder, a juicio de Althusser, el ejecutivo le corresponde al rey, la cámara alta a la nobleza y la cámara baja a la burguesía o "pueblo".⁶⁰

Por lo demás, el modelo de Montesquieu no se ha aplicado en México al pie de la letra, ni se hubiera podido aplicar, y el supuesto equilibrio de poderes ha cedido el paso a un predominio del Ejecutivo, sobre los otros dos poderes, tal como ocurre en términos generales en toda América Latina.⁶¹

d) El artículo 51 consagra el principio clásico de la *representación*: "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, por los ciudadanos mexicanos." En virtud de las reformas de 1963 al artículo 51 constitucional, en México, además de los diputados electos por mayoría, existen los llamados diputados de partido, que son designados por los partidos polí-

⁵⁹ En este sentido, Carpizo, Jorge, "Constitución y revolución", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 79-80, julio-diciembre de 1970, p. 1153; y De la Madrid Hurtado, "La soberanía popular en el constitucionalismo mexicano y las ideas de Rousseau", en *Estudios...*, cit., pp. 63-92. Para una distinción entre la soberanía popular y nacional, puede verse, además, David Pantoja, *La idea de la soberanía en el constitucionalismo latinoamericano*, México, UNAM, 1973, pp. 42-69.

⁶⁰ Althusser, Louis, *Montesquieu: La política y la historia*, trad. de Ma. Ester Benítez, Barcelona, Ediciones Ariel, 1974 (2a. ed.), p. 123.

⁶¹ Cfr. Lambert, Jacques, *América Latina: estructuras sociales e instituciones políticas*, trad. de Pablo Bordonaba, Barcelona, Ediciones Ariel, 1970, pp. 512 y ss. Por lo que concierne a México, puede verse Héctor Fix-Zamudio, "Supremacía del Ejecutivo en el derecho constitucional mexicano", en *Comunicaciones mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, México, UNAM, 1966, pp. 131 y ss.

ticos nacionales que alcanzan determinado porcentaje en la votación.⁶²

e) El artículo 115 de la Constitución reconoce personalidad jurídica al *municipio* (fracción III), encomienda su administración a un ayuntamiento de elección popular directa (fracción I), y le otorga autonomía para administrar “libremente su hacienda”, aunque precisa que ésta “se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales” (fracción III).

Tena Ramírez ha precisado dos deficiencias que presenta la regulación constitucional de la institución municipal: 1) no previó la solución de los conflictos entre las autoridades municipales y estatales, y 2) sometió la formación de la hacienda municipal a las contribuciones que fije el órgano legislativo del Estado, dejando a la autonomía municipal a merced de este órgano estatal.⁶³ A estas dos fallas, Daniel Moreno agrega la reducción que se ha producido en los ingresos municipales en favor de los estatales, como una repercusión precisamente de la concentración de los ingresos públicos en el gobierno federal.⁶⁴

Por último, debemos dar cuenta de que en el período ordinario de sesiones de 1977 del Congreso, el Ejecutivo Federal ha presentado una iniciativa de reformas constitucionales, que a pesar de modificar un número considerable de preceptos, no varía sustancialmente la estructura política que hemos descrito.⁶⁵

José OVALLE FAVELA

⁶² Cfr. De la Madrid Hurtado, “Reformas a la Constitución en materia de representación”, en *Estudios...*, *cit.*, pp. 145-164.

⁶³ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1968, pp. 154-159.

⁶⁴ Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Ed. Pax, 1972, pp. 355-356.

⁶⁵ Entre las principales reformas propuestas por la iniciativa, que al momento de concluir este trabajo ya había sido aprobado por las dos cámaras del Congreso de la Unión, se pueden mencionar las siguientes: 1) constitucionalización del régimen de partidos políticos; 2) depuración de la representación mayoritaria (300 diputados) y proporcional (100 diputados); 3) introducción de un llamado recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que sólo opina pero no decide, contra la calificación de las elecciones de diputados y senadores, que, en última instancia, queda a cargo de los colegios electorales de ambas cámaras; se dice, se conserva, en definitiva, la autocalificación, sólo que con intervención de la Corte para opinar; 4) transformación del reglamento del Congreso en ley; 5) introducción del *referendum* y de la iniciativa popular para la legislación del Distrito Federal, en las materias que señale la ley reglamentaria; 6) atribución al Senado para que analice la política exterior del Ejecutivo; 7) precisión de la naturaleza y resultados de la facultad de investigación de la Corte, establecida en el tercer párrafo del artículo 97; 8) regulación

más precisa **de la atribución** de fiscalización legislativa sobre la cuenta pública, y 3) **establecimiento de la obligación** de introducir en las constituciones estatales, los diputados de **minoría** en las legislaturas locales y la representación proporcional en los **ayuntamientos de los municipios** con población de 300 000 habitantes o más.

El decreto **en que se señalan** estas reformas fue publicado el 6 de diciembre de 1977, en el *Diario Oficial de la Federación*, cuando este trabajo estaba en prensa.