

## CUESTIONES CONSTITUCIONALES

### Las concepciones del derecho en el Constituyente de 1916-1917

José Ramón Cossío D.

Una de las características del Congreso Constituyente de 1916-1917 consiste en que se desarrolló en lo que podemos llamar dos etapas ideológicas: la primera, definida por el pensamiento evidentemente liberal del proyecto de reformas presentado por Carranza, y por el inicial predominio del grupo cercano a éste; la segunda, señalada por la creciente influencia de las ideas sociales que, finalmente, terminaron por establecer muchos de los rasgos definitorios del texto constitucional. Es en esta tensión entre dos modos distintos de entender la Constitución y los contenidos a partir de los cuales iba a llevarse a cabo la dominación política que también podemos identificar las dos concepciones del derecho que prevalecieron en los trabajos del Constituyente.

En la sesión del 1 de diciembre de 1916, Carranza dio lectura a un mensaje en el que comenzaba por señalar los defectos de la Constitución de 1857, entre los cuales destacaba el carácter abstracto y especulativo de algunas de las "fórmulas" de ese ordenamiento. Esta conclusión derivaba de lo que estimaba una constante conculcación de los derechos individuales, así como de la desnaturalización del juicio de amparo. Esta situación, a su juicio, debía encontrar algún remedio, pues el objeto de todo gobierno debía ser "el amparo y protección del individuo" con el fin de que éste mantuviera intactas todas las manifestaciones de su libertad. El modo de corregir esos males del gobierno debía ser reformar la "sección primera del Título Primero" de la Constitución de 1857, y establecer en el Código Penal severas penas para aquellos agentes del poder público que conculcaran las garantías individuales. También señaló Carranza que la determinación contenida en el artículo 27 de la Constitución de 1857, por la cual el Estado podía ocupar la propiedad de las personas sin su consentimiento y previa indemnización, era suficiente para constituir la pequeña propiedad "a medida que las públicas necesidades así lo exijan". Como se ve, y en lo que hace a las garantías individuales, Carranza partía del supuesto de que lo único por limitar era la intervención del Estado, y que ello iba a lograrse modificando algunas garantías, perfeccionando el juicio de amparo y estableciendo castigos más severos en la legislación secundaria.

Debido al prestigio de Carranza, y a la desmedida pretensión de los diputados constituyentes de no contradecir o, al menos, no dar la apariencia de contradecir el pensamiento de éste, las primeras sesiones del Congreso parecieron conducirse en un aparente tono liberal. Sin embargo, desde las primeras sesiones "álidas", aquellas en que se discutió el proyecto del artículo 3º relativo a la educación, ese aparente tono liberal uniforme fue cuestionado mediante planteamientos que, aun cuando poco sistematizados e incluso tímidamente formulados, iban más allá de lo que podríamos llamar una ideología liberal "pura".

En la sesión matutina del día 11 de diciembre, los integrantes de la hasta en ese momento única Comisión de Constitución, presentaron a la consideración de la Asamblea el dictamen correspondiente al artículo 3° propuesto por Carranza. Aun cuando en ese artículo propuesto se contenía una norma de claro contenido social (la obligatoriedad y gratuidad de la educación básica), el dictamen destacó una cuestión diversa de carácter liberal: la libertad de enseñanza. Para los integrantes de la Comisión, "la misión del poder público es procurar a cada uno de los asociados la mayor libertad compatible con el derecho igual de los demás", de ahí que únicamente resultara válido restringir un derecho natural cuando su ejercicio afectara la conservación o la marcha de la sociedad. Por ende, y casi silogísticamente, si la enseñanza religiosa afectaba a la sociedad por los efectos perniciosos que causaba en los niños, la misma debía ser restringida. Al ponerse a discusión el dictamen de la Comisión en la sesión del día 13 de diciembre de 1916, las sucesivas intervenciones tuvieron por objeto destacar el carácter liberal de la Constitución y, como consecuencia de ello, garantizar la libertad religiosa en la educación mediante la enseñanza laica, o bien argumentar que la propia libertad religiosa debía entenderse en el sentido de permitir a los padres determinar el tipo de educación que quisieran para sus hijos.

Analizadas en su conjunto las discusiones en torno al dictamen del artículo 3°, pueden desprenderse las siguientes conclusiones: primera, primordialmente se trató de una discusión para determinar si la Iglesia debiera tener o no participación en la enseñanza; segunda, la discusión se presentó a partir de dos concepciones de la libertad de enseñanza, estableciéndose en una de ellas que la libertad debía ser determinada desde el Estado para prohibir de plano la educación religiosa, mientras que otra de ellas determinaba que debían ser los padres quienes eligieran qué tipo de educación querían para sus hijos, lo cual implicaba permitir el establecimiento de cualquier tipo de escuelas; tercera, la primera de las dos concepciones liberales apuntadas en el punto anterior, planteaba ya una posición específica del Estado, en cuanto el mismo estaba legitimado para determinar ciertos aspectos de la vida social y no dejarlos a la elección de los particulares; cuarta la posibilidad de actuación del Estado acabada de apuntar se derivaba, en palabras de varios diputados, de los propósitos reivindicatorios de la Revolución, del contenido de los postulados que guiaron la lucha armada y, fundamentalmente, del hecho de que el movimiento que enarboló esas banderas resultó victorioso.

Para detener la fuerza de este último argumento, los diputados constituyentes que estaban en contra plantearon como contraargumentos ideas acerca del carácter común de la religión católica en la civilización occidental (Rojas); la voluntad y el deseo del primer jefe Carranza; la falta técnica en la disposición de los contenidos constitucionales (Rojas y Palavichini); el error de querer combatir a la religión en la escuela cuando el "verdadero" problema de ésta se encontraba en los hogares (Cravioto); que la Comisión quería llevar al pueblo a una dictadura al privarlo de la enseñanza religiosa (Macías); la poca claridad de la exposición hecha por la Comisión (Palavichini); los peligros a que se sometía la nación por la entrada de las religiones protestantes (Palavichini); los problemas a que se daría lugar cuando, mediante el juicio de amparo, se quisiera exigir el cumplimiento de la obligación de gratuidad educativa en virtud de haber colocado esa obligación estatal dentro del capítulo de garantías individuales (Rojas), por ejemplo.

A pesar de los argumentos planteados, el artículo 3° fue aprobado en los términos del dictamen, siendo por ello evidentemente inconsecuentes los planteamientos apuntados en el párrafo anterior. Los argumentos que a final de cuentas condujeron a una votación favorable al dictamen fueron aquellos que apelaron a la fuerza del movimiento revolucionario, a sus demandas y a su triunfo, pues de ellos se derivaba la legitimidad necesaria para, por un lado, introducir determinado tipo de contenidos y, por el otro, no tenerse que "ajustar" a los viejos moldes o cánones de la técnica constitucional imperantes en ese momento.

Estas mismas ideas de la fuerza revolucionaria y de la necesidad de introducir en la Constitución el sentido reivindicatorio que dio origen a la lucha armada fueron las ideas fundamentales en la discusión de otros preceptos constitucionales: el 5°, el 27 y el 123. En lo tocante al artículo 5°, la Comisión presentó en la sesión del día 12 de diciembre el dictamen correspondiente en el que, entre otras cosas, se señalaba: primero, que la idea fundamental del artículo 5° del proyecto de Carranza coincidía con la idea que informó el artículo 5° de la Constitución de 1857; segundo, que, sin embargo, el nuevo artículo contenía respecto de su antecesor dos variaciones, que eran la prohibición de renunciar a ejercer alguna profesión o industria y la limitación a un año del plazo obligatorio del contrato de trabajo; tercera, que se proponía asimismo la limitación de las horas de trabajo, con fundamento en la idea del respeto a las generaciones futuras; cuarto, que las propuestas de los diputados Aguilar, Jara y Góngora sobre la igualdad de salario a igual trabajo, las indemnizaciones por accidente y enfermedades laborales y la resolución de los conflictos de trabajo, debían introducirse, en su caso, al discutirse las facultades del Congreso, pues estrictamente no tenían cabida como garantías; quinto, y también como adición, se estableció que quedaba prohibido el trabajo industrial nocturno para niños y mujeres, y como obligatorio el descanso "hebdomadario".

El dictamen al artículo 5° fue discutido por primera vez en la sesión del día 19 de diciembre, y retirado en esa misma ocasión a efecto de introducir diversas propuestas. La discusión fue nuevamente abierta en la sesión del día 26 de diciembre en la que es posible afirmar que por primera vez se articula un discurso coherente en torno al carácter social de la Revolución, y a la necesidad de trasladar ese carácter a la Constitución. En la misma se enfrentan por vez primera de un modo directo las dos concepciones sobre la naturaleza de la Revolución y del orden jurídico que de ella debía nacer. Como se apuntó, al discutirse el artículo 3° o aun el preámbulo de la Constitución, los enfrentamientos se habían hecho a partir de dos concepciones del liberalismo. Sin embargo, al discutirse el artículo 5°, aparece y se afirma progresivamente el punto de vista social de la revolución y, por ende, de la Constitución. A partir de ahí, quedaron claras dos posiciones: la de aquellos que veían a la Revolución como un proceso político que concluía con la sustitución de autoridades y la corrección de ciertos y definidos excesos o carencias de libertades, y la posición de aquellos que identificaban a la Revolución como reivindicatoria y, por ende, exigían un cambio en el modo de articular las relaciones sociales en general.

En la sesión del día 26 de diciembre, Lizardi presentó en favor de la posición liberal uno de los más célebres alegatos del Constituyente, en el que en términos generales se planteaba que la propuesta del artículo 5° era redundante respecto de algunos aspectos tratados en el 4°, y de que era incorrecto introducir obligaciones a cargo del Estado en el

capítulo de garantías. Como aconteció con la discusión del artículo 3º, una de las principales defensas del grupo liberal era el señalamiento de la falta de técnica en las propuestas del grupo contrario, ello con el propósito de "desprestigiar" sus posiciones frente a uno de los pocos cánones de referencia que podían utilizar. Estos argumentos fueron esgrimidos, de una u otra forma, en las sesiones de los días 26 y 27 de diciembre por los diputados Martí y Pastrana Jaimes y en la sesión del día 28 por Macias y Ugarte.

Frente a esos argumentos, en las mismas sesiones de los días 26 a 28 de diciembre, los diputados en favor del dictamen de la Comisión o, al menos, de las ideas de la Comisión, se pronunciaron en favor de los ideales y las reivindicaciones revolucionarias, o en favor de no ajustarse estrictamente a la técnica formulada por los abogados mayoritariamente partidarios de Carranza. Dentro del grupo que apelaba directamente a la "fuerza" de la Revolución se encontraban los diputados Andrade, Zavala, Von Versen, Manjarrez, Márquez, Fernández Martínez, Morzán, González Galindo y Múgica. En cuanto a la necesidad de superar la técnica con el fin de resolver los problemas que dieron sentido a la Revolución, se pronunciaron los diputados Jara, Andrade, Manjarrez, Márquez, Fernández Martínez, Cravioto y Múgica.

En la sesión del día 28 de diciembre, la Comisión obtuvo de la Asamblea el permiso para reiterar su dictamen a efecto de proponer, tal como lo había solicitado Manjarrez, un título completo que recogiera los postulados revolucionarios en materia obrera. Las discusiones en la materia se reanudaron en la sesión del día 23 de enero, la cual inició con la lectura de los dictámenes de la Comisión a los artículos 5º y 123 constitucionales. Los miembros de la Comisión reiteraron la necesidad de imponer algunos límites a la libertad, en este caso la de trabajo, con el fin de garantizar ciertas condiciones mínimas de bienestar a la sociedad. A tal efecto, propusieron dos artículos, 5º y el 123, con el fin de dejar claramente establecidas tales limitaciones a la libertad de trabajo, así como las modalidades de tal limitación. La aprobación de los artículos apuntados se llevó a cabo en la misma sesión del día 23, ello debido a que las discusiones fueron en extremo breves. La razón de esta brevedad es manifiesta: en las sesiones del 26 al 28 de diciembre se había impuesto el punto de vista obrero, y se había admitido que la Constitución fuera la expresión de un movimiento y no sólo el modelo ortodoxo de regulación del poder público.

El punto de vista acerca del sentido revolucionario de la Constitución vuelve a aparecer en las discusiones acerca del artículo 27, artículo respecto del cual fue presentado el dictamen de la Comisión en la sesión del día 29 de enero. En este dictamen se contienen las siguientes ideas fundamentales: primera, el señalamiento de que el afán de abolir la propiedad inmueble individual es utópica; segunda, que debía quedar establecida la propiedad privada como garantía individual y debían establecerse las limitaciones a que la misma quedaba sujeta; tercera, que la tierra se había

distribuido de un modo exageradamente desigual, lo que aunado al hecho de ser casi la única fuente de riqueza, había dado lugar a un poder económico privado que frenaba el desarrollo constante de la nación; cuarta, en contrapartida a lo anterior, los jornaleros vivían en una situación semejante a la que se dio en la Conquista; quinta, que tal estado de cosas provocaba que la producción agrícola no alcanzara a satisfacer las necesidades del consumo; sexta, que en la Constitución debía corregirse esa situación, lo cual se lograría

reduciendo el poder de los latifundistas y aumentando el nivel económico, moral e intelectual de los jornaleros; séptima, que el modo de lograr esos objetivos sería, además de la adopción de los supuestos del decreto del 6 de enero de 1915, exterminando los latifundios a través de la expropiación. Como en otras discusiones relevantes, los argumentos presentados en pro y en contra del dictamen pueden dividirse en dos grupos: el primero, el de aquellos que como Palavichini, consideraban impropio que en un artículo constitucional se contuvieran una serie de disposiciones reglamentarias; el segundo, el de aquellos que, como Magallón, Bojórquez, Jara y Múgica, estimaban que el contenido del artículo 27 daba adecuada satisfacción a las reivindicaciones revolucionarias. De este conjunto de opiniones, son particularmente relevantes las del diputado Jara, pues en buena medida resumen la posición del grupo "reivindicatorio". Decía Jara (utilizando a Macías como presunto interlocutor) que no había un criterio de lo que debía caber o no caber en las constituciones, y se preguntaba quién había determinado lo que éstas o sus elementos debían contener. A esta pregunta se contestaba señalando que eso había quedado reservado al criterio de los pueblos. A partir de ahí, exhortaba a los constituyentes, una vez legitimado el criterio del cambio y la reivindicación frente al de la técnica, que no detuvieran la marcha del Congreso, lo cual significaba lograr el mejoramiento de las clases sociales y, particularmente, de los trabajadores y campesinos.

Al analizar los debates de los artículos 3º, 5º, 27 y 123, hemos encontrado algunos de los elementos determinantes para comprender los trabajos del Constituyente de 1916-1917. Fundamentalmente, ha quedado de manifiesto que uno de los principales puntos de vista para comprender estos trabajos se dio en torno a la disputa por el mantenimiento (técnico) de ciertas categorías constitucionales comúnmente aceptadas, de un lado, y por la separación de éstas a efecto de plasmar en la Constitución las reivindicaciones propias del movimiento que dio lugar a la Revolución, del otro. Así argumentadas y presentadas las cosas, parecería que el debate constituyente se agotaba en el enfrentamiento de posiciones teóricas. Sin embargo, si analizamos lo que implicaban las posiciones apuntadas, encontraremos que de esa manera se presentaban dos concepciones diferentes del poder público: por un lado, aquella que limitaba a éste a una posición puramente negativa, de restricción en cuanto al ejercicio de sus facultades y a su intervención respecto a los individuos, y otra que, sin desconocer necesariamente la relevancia del orden liberal, consideraba que el orden jurídico debía contener una serie de contenidos normativos que permitiera limitar ciertas acciones de los individuos con el fin de garantizarles a otros individuos determinadas condiciones de vida. En el caso de la posición técnica, la Revolución se concebía sólo como movimiento político encaminado a lograr la sustitución de una élite política por otra, manteniéndose establecer el resto de las condiciones de dominación; en el caso de los reivindicacionistas, la resolución significaba, además del movimiento político en sentido estricto, un movimiento que lograra una nueva conformación de las élites y, lo que es más relevante, una modificación fundamental de las condiciones de dominación a partir de las cuales esas elites habrían de actuar.

Llevadas ambas posiciones al plano constitucional, resultan una serie de consecuencias de la mayor relevancia. En lo que hace al grupo liberal, la Constitución tenía como principal objetivo plasmar la "naturaleza de las cosas", lo cual se expresaba en el carácter innato y preexistente de los derechos del hombre, y en las modalidades del ejercicio del poder público. Desde esa perspectiva, el Estado tenía, por razón misma de las

cosas, determinados objetivos, misiones, etcétera, y el mismo no podía realizar otros, pues ello sería una "degeneración" tal de su propia naturaleza que, finalmente, conduciría a la dictadura. La Constitución, como plasmación, como registro de ese modelo estatal, no podía sino recoger la naturaleza del Estado que la propiciaba, y hacer acordes sus normas con tal modelo. La Constitución, en esta concepción, no tenía porque ser considerada norma jurídica, pues la misma era el reflejo de un estado de cosas dado de antemano, de ahí que bastara (como lo dijo Carranza en el discurso de presentación de su proyecto y luego lo repitieron diversos diputados de su grupo) con mejorar el amparo y la precisión de las garantías con el fin de proteger a los individuos de los abusos de autoridad.

La concepción de la Constitución del grupo reivindicador, a diferencia de sus opositores, no podía tener un carácter resultante de la naturaleza misma de las cosas, pues el modo como estaban planteadas sus reivindicaciones exigía el desconocimiento de ese estado "natural". Aquí no se apelaba de modo directo a los derechos innatos o a los moldes preestablecidos por la ortodoxia jurídica, sino exclusivamente a los consensos, las reivindicaciones, la lucha y la victoria de la Revolución, y a la participación directa en ella de trabajadores y campesinos. Al haber sido estos dos grupos parte esencial del movimiento, los mismos debían ser beneficiarios del triunfo, el que por tenerse que plasmar en una Constitución debía recogerse en esta última de manera expresa. Si las reivindicaciones hechas norma tenían que constituirse en elemento fundamental de un cambio que aun cuando avanzado en la Revolución todavía no se había consolidado, ¿qué carácter debían tener las normas constitucionales para aquellas que sostenían tales reivindicaciones? En otras palabras, si mediante normas jurídicas iba a modificarse un statu quo que precisamente por serlo debía ser remontado, ¿de qué manera tenía que ser concebido el derecho para que cumpliera con tal función?

La respuesta a las dos preguntas anteriores no puede darse con la precisión que debiera. Las razones que explican esta limitación son, a nuestro juicio, las siguientes: primera, a la falta de uniformidad en la época en lo concerniente al carácter normativo de la Constitución; segunda, a la falta de formación jurídica de muchos de los diputados constituyentes; tercera, a la falta de utilidad de esos conceptos al momento del debate constituyente. Al ser más claras las dos primeras razones, ocupémonos de la tercera. Si pensamos en los debates constituyentes como una disputa por dos proyectos de dominación política y Constitución, es posible suponer también que los mayores puntos de debate estarían dados por los contenidos que debieran tener las normas mediante las cuales se pretendiera articular tales proyectos. Así, y en esos momentos, precisar de qué manera debían concebirse no ya esos contenidos, sino el sentido mismo de la Constitución, era difícilmente exigible. Aun así, entre las intenciones que de algún modo apuntan a esa situación, hay algunas en las que de manera indirecta se hace algún tipo de alusión. Así, por ejemplo, había un buen número de diputados constituyentes para quienes los derechos humanos eran inherentes a la persona y previos al Estado, de manera tal que las constituciones debían limitarse a establecerlos del modo más genérico posible, y a garantizarles una adecuada protección mediante el amparo. En otros casos, la Constitución se concibió como la manifestación exterior del Estado, y al Estado como "la sociedad organizada en Estado" (Martínez Escobar). Frente al problema de cómo establecer los contenidos de los artículos y su sentido, el diputado Rojas señaló que no le era relevante hacerlo en términos puramente declarativos, pues debido a la falta de consolidación política

en que se encontraba el país, no era posible introducir contenidos postulativos. Igualmente, se habló de la necesidad de hacer a la Constitución "eminente práctica, a fin de impedir que se quedara en vaciedades que dieran lugar, primordialmente, al desconocimiento de los derechos del hombre".

Al lado de estas afirmaciones aisladas, nos parece que los dos argumentos más precisos en cuanto al carácter de la Constitución, fueron planteados por Fajardo y por Manjarrez, quienes por ser de corrientes distintas en el Congreso Constituyente, ponen de manifiesto dos modos diversos de entender ese problema. El argumento de Fajardo comienza por señalar (sesión del 22 de diciembre) que de manera unánime los tratadistas de derecho público consideran que los derechos del hombre, por ser naturales, deben ser enunciados en las Constituciones, pero no limitados o reglamentados, pues ello equivaldría a sostener una tiranía. Hecha esta manifestación, señala que: "Ninguna ley particular puede pugnar con los principios consignados en la Constitución; en consecuencia, si el Código Penal está en contraposición con el artículo que propone la Comisión, nada significa, porque ese artículo no tendrá aplicación en lo particular...", y si se aplica, el amparo podrá remediar tal estado de cosas. En la posición de Manjarrez (sesión 26 de diciembre), por el contrario, era necesario que en la Constitución se establecieran los contenidos de las normas necesarios para cumplir con las funciones reivindicatorias a que éstas debían dar lugar, ya que para él no eran causa suficiente de limitación los convencionalismos técnicos de los juristas.

Si enfrentamos las dos posiciones acabadas de mencionar, ¿qué tenemos? Por una parte, que Fajardo sostenía una posición en la que la Constitución estaba ahí como reflejo de una realidad, lo que, en palabra de otro de los que sostenían estas ideas, permitía una concepción declarativa respecto a todos aquellos derechos que no formaran parte de la realidad por reflejar, debiendo entenderse que esa realidad se transformaría a partir de esa declaración en tanto se dieran las condiciones para ello. Aquí, la Constitución era, primero, suprema por contener valores superiores; segundo, normativa por contener esos valores superiores y, tercero, admitía nuevos contenidos siempre que tuvieran un carácter declarativo, en tanto no provenían de la misma razón o naturaleza que las normas originarias.

Por lo que hace a las posiciones de diputados como Jara, Manjarrez, etcétera, el problema es que mediante el derecho se buscaba la transformación social, y el derecho era visto como el producto de una lucha social. No estoy del todo seguro al afirmar que de esa concepción del derecho y de la Constitución se dedujera para los reivindicacionistas el carácter plenamente normativo de esta última, pero sí me parece que hay buenas razones para afirmar que, al menos, le daban un mayor peso al derecho tanto lo entendían como producto de una lucha y no como la realización de un estado de cosas. El hecho mismo de querer reglamentar los distintos aspectos de las reivindicaciones sociales a efecto de que las mismas quedaran claras y su aplicación fuera de dudas, permite afirmar esta noción de normatividad.

Si entendemos el sentido de las "conquistas sociales" que fueron introducidas por el grupo vencedor en los debates de 1916-1917, tenemos que la gran mayoría de ellas no se realizaban mediante la imposición de conductas de carácter prestacional a los órganos del

Estado (salvo la gratuidad de la educación básica del artículo 30), sino fundamentalmente por la imposición de limitaciones a los particulares. Así las cosas, el programa de la Revolución que fue constitucionalizado, podía defenderse en buena medida a través de los mecanismos tradicionales del Estado liberal y, fundamentalmente, a través del juicio de amparo. En los casos en que un sujeto de derecho privado (en su carácter de sujeto directamente obligado) desconociera una garantía individual de contenido social, el afectado (individuo a grupo) podía acudir a las autoridades correspondientes a efecto de que reconocieran su derecho, y en su caso de que esta última no lo hiciera así, contaba con la posibilidad de promover el juicio de amparo. De este modo, y admitiendo que la Constitución de 1917 fue el resultado (como cualquier otra Constitución, por cierto) de un proceso político específico, cabe señalar que la propia Constitución contenía, en buena medida, las determinaciones normativas necesarias para ejecutar tal proyecto político una vez que el mismo se había hecho norma jurídica constitucional.