

# La recepción del derecho liberal en la constitución de 1917.

Luis Figueroa Díaz

Es oportuno en ocasión de esta edición especial de la revista "Alegatos", con motivo de la promulgación de nuestra Carta Magna acontecida el día 5 de febrero de 1917, en vigor a partir del 1o. de marzo del mismo año; puntualizar, aunque de manera breve, dada la naturaleza de esta publicación, algunos de los antecedentes históricos-jurídicos que dieron pauta a los preceptos de la Constitución, cuyo contenido contornó en definitiva parte de la estructura jurídica del actual sistema mexicano, en especial aquellos relacionados con el derecho económico.<sup>(1)</sup>

En efecto, con reiterada oportunidad se ha hecho análisis de los artículos de la Carta Fundamental que se refieren a los aspectos innovadores en relación con la Constitución de 1857; sin embargo, el estudio del origen de los ordenamientos con contenido económico del documento constitucional bajo la óptica del derecho económico nos permitirá contar con una visión más integral y apegada con objetividad a la realidad ideológica que plantea la propia Constitución.

Incluso, lo anterior facilita al observador captar algunas de las características impresas en los últimos años a la estructura legal que se deriva del planteamiento constitucional, precisamente en lo que respecta a la llamada rectoría estatal.

Así, no nos es ajeno que la Constitución de 1917 fue una obra que conjuntó una serie de disposiciones relativas a la necesidad de formalizar la intervención del Estado en la Economía del país.

No obstante lo anterior, y como en reiteradas ocasiones el discurso oficial lo enuncia, guardar al mismo tiempo un

equilibrio de los intereses en presencia, limitando a ciertos y determinados actos que la vida económica misma exige, dicha intervención estatal.

Como señala Héctor Cuadra,<sup>(2)</sup> permitió la readaptación institucional necesaria entre poder del Estado y estructura económica, ya que desde el punto de vista del desarrollo social económico, tanto el porfiriato como la revolución mexicana pertenecen al mismo proyecto histórico global: el desarrollo del capitalismo en México. En el curso de este trabajo quedará claro el porqué de esta afirmación.

De esta manera, una vez instalado el Congreso Constituyente y con motivo de la discusión del artículo 3o. se habrían de poner de manifiesto así como entrar en plena contienda las dos tendencias generales que dividían a los miembros del Congreso: la "tendencia liberal" sostenida por los ex-diputados renovadores y por algunos otros constituyentes que formaban el grupo que se denominó de la derecha, y la tendencia radical o socialista, representada por el grupo de "izquierda" en el cual figuraban los generales Amado Aguirre, Esteban B. Calderón, Heriberto Jara, Francisco J. Múgica y José Álvarez, los abogados Colunga, Martínez de Escobar y Recio, los obreros Cano y Gracidas y un grupo de elementos pertenecientes a las diputaciones de Michoacán, Jalisco, Guanajuato, Veracruz, Puebla y Yucatán.<sup>(3)</sup>

En general en relación con las tendencias, el espíritu que privaba dentro del cuerpo constituyente puede derivarse de opiniones tales como la de Alfonso Cravioto, hombre de letras y diputado constituyente quién señalaba: "somos liberales, sí; pero no liberales como los del pasado. Somos liberales que miran hacia el socialismo".

Esta forma de razonar, efectivamente matizó la regulación de las tres categorías principales en las que podemos centrar las relaciones económicas en una sociedad: la propiedad, el trabajo y el mercado.

¿Cuáles habían sido los antecedentes históricos jurídicos más importantes con que contaban los constituyentes al momento de plasmar estas categorías? desde luego, el derecho mexicano del siglo XIX y del porfiriato se habían estructurado a través de los postulados fundamentales del sistema teórico del Estado de derecho liberal, que en boca de Pietro Barcellona, son fácilmente reducibles a los siguientes principios o fórmulas: 1. La primacía de la Ley, 2. La división de poderes, 3. El carácter abstracto y general de la normatividad y 4. La división entre esfera pública y esfera privada.<sup>(4)</sup>

En el caso mexicano, estos postulados fundamentales del derecho liberal quedaron incorporados en las diversas leyes que se expidieron a partir de 1855 y que finalmente desembocaron en la Constitución de 1857. En septiembre de 1856 el Constituyente aprueba el artículo 52 del proyecto que terminará siendo la primera parte del artículo 50 de la Constitución (DIVISION DE PODERES); con la ley de administración de justicia (llamada LEY JUAREZ) de 1855 se reduce el fuero eclesiástico al decretar que los tribunales eclesiásticos cesarán de conocer de los negocios civiles y en noviembre de 1856 se aprueba el artículo 13 de la Constitución (PRIMACIA DE LA LEY, CARACTER ABSTRACTO Y GENERAL DE LA LEY).

Por lo que respecta al cuarto de los principios, el de la división entre esfera pública y la esfera privada, particularmente nos interesa en este trabajo, puesto que su significación radica en el establecimiento de las relaciones entre el Estado y los particulares, y aquí especialmente, las relaciones de carácter económico.

De esta manera, en primer lugar, pasemos a detallar las más significativas características de las normas jurídicas que en materia de propiedad, expidieron los gobiernos liberales y el porfiriato.

Así, la Constitución de 1857 estableció en su artículo primero que:

"El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución".

En realidad, en este precepto se plasma la idea Rousseauiana del Estado formado por el "pacto social" cuyo fin primordial consiste en reconocer la existencia de

derechos naturales al hombre y desde luego anteriores al propio Estado: en el origen de tales "derechos del hombre" no se encuentran otros sino los que la revolución francesa ya había erigido, incluyendo a la propiedad individual.<sup>(5)</sup>

Por lo anterior el artículo 27 de aquella Constitución señalaba:

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse".

Esto significaba entonces, que la propiedad jurídicamente se fundara en el acto contractual de adquisición entre los particulares. Estos, en otras palabras, crean la propiedad mediante un acto de voluntad que plasmado en el contrato se trata de un "acuerdo libre de voluntades". Efectivamente por estas razones, la Constitución de 1857 no reconoció ningún otro tipo de propiedad que no fuese la privada.<sup>6</sup>

Además, el precepto en cuestión permite interpretar que la propiedad adquiriría la calidad de inviolable, sólo encontrando una tibia restricción en la figura de la expropiación por causa de utilidad pública, previa indemnización.<sup>7</sup>

Por otra parte, los Códigos de la época, comenzando por el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, el Código Civil de 1870 y por último el de 1884 erigieron a la propiedad como un derecho ¡limitado, (el artículo 731 del Código Civil de 1884 indicaba: "el propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella"), así como absoluto; sólo existían restricciones en lo que hacía a las servidumbres y en la propiedad minera.<sup>8</sup>

Por tanto, podemos afirmar que la definición de la propiedad jurídica por excelencia en la Legislación Mexicana anterior a 1917, fue la del derecho de usar, gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta. Con lo anterior se sentaban las bases para la consolidación de relaciones de cambio en cuanto a los bienes ágiles y la posibilidad de la acumulación de la riqueza. En palabras de uno de los documentos legales más conocidos de la época, la Ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y religiosas del 25 de junio de 1856, esto quería decir que: ". . . considerando que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública.. . se decreta..."

Por cierto, la Ley de desamortización y la Ley de nacionalización de los bienes del clero secular y regular



del 12 de junio de 1859 jugaron un papel de gran importancia en la transformación de la base material de la sociedad mexicana, toda vez que con ellas se trasladó una gran parte de la propiedad del suelo.

La creación del Registro Público de la Propiedad el 26 de mayo de 1894 marca el momento culminante para dar plena garantía a la propiedad individual.

Por lo que respecta a las normas de trabajo el liberalismo emitió también las bases que permitieran abolir el trabajo de tipo colonial así como la agilización de las relaciones de cambio pero ahora en cuanto a los hombres.

Así, la Constitución de 1857 decretó la libertad de industria? comercio y trabajo, al tenor siguiente:

"Artículo 4o. Todo hombre es libre para abrazar la profesión industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovechar de sus productos. . ."

La legislación secundaria se encargó de reforzar este principio. Aquí nuevamente los Códigos jugaron un papel de importancia en la transformación económica toda vez que clasificaron jurídicamente al trabajo como una relación contractual sujeta a los principios de la autonomía de la voluntad y la igualdad de las partes. Baste citar para comprender este sentido, algunas de estas normas:

Código Civil de 1870. "Artículo 2551. Se llama servicio doméstico el que se presta temporal mente a cualquier individuo por otro que vive en él y mediante cierta retribución".

Código Civil de 1884. "Artículo 2577. Servicio por jornal es el que presta cualquier individuo a otro, día por día, mediante cierta retribución diaria que se llama jornal".

Código de Minería de 1884. "Artículo 187. El salario, jornal, partido o cualquier otro sistema que se adopte para el trabajo de negociaciones mineras, es materia de convenio particular entre los dueños de ellos y los empleados o trabajadores, y los contratos relativos se registrarán por las disposiciones del derecho común".<sup>(9)</sup>

Desde luego, uno de los pasos consecuentes con el sistema contractual que estructuraron los códigos, fue el de prohibir las asociaciones de trabajadores y la proscripción de la huelga; ya a través de la Ley del 25 de Enero de 1962 (ley para castigar los delitos contra la Nación, el orden, la paz pública y las garantías individuales) se había establecido un primer antecedente, pero no es sino hasta la expedición del Código Penal del 7 de Diciembre de 1871 que se sancionará severamente toda contravención. El precepto en cuestión prescribía:

"Artículo 925. Se impondrá de 8 días a 3 meses de arresto y multa de 25 a 500 pesos, o una sola de estas penas, a los que formen un tumulto o motín, o empleen de cualquier otro modo la violencia física o moral, con el objeto de hacer que suban o bajen los salarios o jornales de los operarios, o de impedir el libre ejercicio de la industria o trabajo".

Por último, por lo que respecta a las normas sobre el mercado, la Constitución de 1857 estableció la pauta sobre cuáles serían las relaciones que en él se buscaba instaurar al dividir la esfera económica pública de la esfera privada toda vez que su artículo 1o. consagraba como principal finalidad de las instituciones sociales la protección de los derechos del hombre, en ellos incluidos la libertad de industria y comercio que además se consignaba expresamente en el artículo 4o. de dicha Constitución como garantía individual. En este contexto, la actividad empresarial del Estado se vio como un aspecto contrario al objeto de las instituciones sociales, el Estado debía reservar su actividad preferentemente a los servicios administrativos autorizándose por tanto sólo los estancos de correos y acuñación de moneda (artículo 28 de la Constitución de 1857). Por otro lado se consagró a nivel constitucional la libre concurrencia y se generaron normas para sentar los soportes para desarrollar un mercado capitalista.

Así, por ejemplo, la Constitución otorgó facultades al Congreso para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado se establecieran restricciones onerosas (artículo 72 fracción IX). Se trataba con ello de romper con barreras que obstaculizaran la libre circulación de los bienes en el mercado.

Posteriormente se expidió legislación para facilitar la producción de bienes y su circulación; en efecto por Ley del 30 de Mayo de 1893 el Congreso autorizó al ejecutivo a celebrar contratos, otorgando franquicias y concesiones a las empresas que garantizaran el planteamiento y desarrollo de nuevas industrias en el País exentándosele al capital invertido de pago de impuestos federales hasta por 10 años, así como su importación, (artículo 1o. fracción III y IV)

Por otra parte, el proceso de concentración de capital y la apertura de mercado se vio reforzado con la aparición legislativa de la sociedad anónima; ya el Código de Minería de 1884 señalaba que "en toda sociedad o compañía minera se considera la mina dividida en cierto número de acciones y cada socio tendrá derecho a una o varias de éstas según convenio" (artículo 156), pero no es sino hasta la Ley de sociedades anónimas del 10 de Abril de 1888 que éstas se institucionalizan como el motor principal del desarrollo económico. Por esto, la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 establecía que las concesiones se otorgaran a individuos particulares o sociedades anónimas (artículo 9o.).

Por último en materia del mercado, la expedición de los Códigos de Comercio de 1884 y 1889 marcan el definitivo propósito de impulsar la creación de un mercado con participación fundamentalmente de los particulares.



A través de este análisis general que de manera breve hemos realizado en este trabajo, puede en síntesis llegar a precisarse algunas de las características del derecho económico antecedente de la Constitución de 1917 que dan significación a las tres categorías en que hemos reducido a las normas con contenido económico. Pasemos a enunciarlas:

#### EN MATERIA DE PROPIEDAD:

- Se refundamentan las atribuciones de los poderes jurídicos del propietario (fundamentalmente privado) en el acto de adquisición y en la situación del particular como tal sin mediaciones ni interferencias.
- Se propicia la desaparición de las formas no capitalistas de producción de la propiedad mediante el traslado de la propiedad de corporaciones civiles y eclesiásticas a arrendatarios que careciendo de los soportes jurídicos necesarios condujo a la integración de la propiedad latifundista.
- La propiedad estatal sólo existe como excepción al principio jurídico de inviolabilidad de la propiedad privada.
- Las características jurídicas de la propiedad se centralizan en: derecho natural, inviolable, sagrado, ilimitado y privado.
- Siendo la propiedad privada la única forma jurídica reconocida, la legislación sienta las bases para la liberación de las relaciones de cambio de los bienes y la reinversión libre del excedente económico, derogando básicamente cargas impositivas y alcabalas.

#### EN MATERIA DE TRABAJO

- En cuanto sistema, el trabajo se rige por los principios jurídicos de la autonomía de la voluntad y la igualdad de las partes. Es por tanto considerando como una relación jurídica contractual.
- Fundado el trabajo en una relación jurídica contractual se posibilita la libre circulación de los sujetos en el interior de los diversos tipos de la actividad del trabajo.
- Se prohíbe y penalizan las convenciones y acuerdos entre trabajadores que traten de imponer limitaciones a los principios señalados en el párrafo anterior.
- Rige para el trabajo el principio dispositivo donde el Juez es llamado a dirimir las controversias entre particulares decidiendo con base en los hechos y en las pruebas que aporten los interesados, sin ponerse a recopilar pruebas de oficio o por suplicencia.

## EN MATERIA DE MERCADO

- Se desarrolla la fórmula liberal de la división entre esfera pública y privada estableciéndose como objeto de las instituciones sociales emanadas del Estado "el respeto y sostenimiento de los derechos del hombre", excluyendo en consecuencia la actividad empresarial del Estado.
- Se liberan las relaciones de cambio en cuanto a los bienes rigiendo la exención de impuesto.
- Se establecen como medios jurídicos para la libre circulación de los bienes, los títulos de crédito y los contratos mercantiles.
- Se establece formalmente un sistema jurídico bancario que garantice el flujo adicional de capital que requiere la actividad empresarial.
- Rige el principio constitucional de la libre concurrencia.
- Para agilizar las relaciones de cambio en los bienes se expide la legislación que garantice la creación de una red ferroviaria.
- Al establecerse una política de exención de impuestos se busca posibilitar la capitalización y creación de exedente económico.
- Se legaliza la inversión extranjera sentándose las bases para un desarrollo "desde fuera".

Asimismo de manera esquemática, de 1855 a 1910, período que pudiéramos denominar como el de consolidación del derecho liberal, las normas con contenido económico más significativas, pueden enlistarse de la siguiente manera:

## EN MATERIA DE PROPIEDAD

- Disposición de I. Comonfort del 31 de Marzo de 1856.
- Ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y eclesiásticas del 25 de Junio de 1856.
- Reglamento de la Ley del 25 de Junio de 1856.
- Circular del 9 de octubre de 1856.
- Circular del 17 de octubre de 1856.
- Artículo 27 de la Constitución de 1857 así como el voto particular de Ponciano Arriaga.
- Ley de nacionalización de los bienes del clero secular del 12 de julio de 1859.
- Reglamento de la ley del 12 de julio de 1859.
- ley de Secularización de los Cementerios del 31 de julio de 1859.
- Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865.
- Código Civil del Imperio del 21 de diciembre de 1866
- Ley Agraria del Imperio del 16 de septiembre de 1866.
- Código Civil del 13 de diciembre de 1870.

- Código Penal de 1871.
- Ley de Colonización del 31 de mayo de 1875.
- Código Civil de 1884.
- Ley sobre Colonización y Compañías Deslindadoras del 15 de diciembre de 1883.
- Código de Minería de 1884.
- Creación del Registro Público de la Propiedad por Ley del 26 de marzo de 1894.

## EN MATERIA DE TRABAJO

- Artículos 4o. y 5o. de la Constitución de 1857.
- Ley del 25 de enero de 1862.
- Código Civil del 13 de diciembre de 1870 y proyecto de Código Civil de Justo Sierra de 1861.
- Código Penal del 7 de diciembre de 1871.
- Código de Minería de 1884.
- Código Civil de 1884.

## EN MATERIA DE MERCADO

- Artículo 4o. de la Constitución de 1857.
- Artículo 28 de la Constitución de 1857.
- Artículo 73 de la Constitución de 1857.
- Código Civil de 1879.
- Código de Minería de 1883.
- Código de Comercio de 1884.
- Ley de Sociedades Anónimas del 10 de abril de 1888.
- Código de Comercio de 1889.
- Ley de Ferrocarriles del 29 de abril de 1889.
- Ley General de Instituciones de Crédito del 19 de marzo de 1897.



- Ley sobre Almacenes Generales de Depósito del 16 de febrero de 1900.
- Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos de 1909.

De esta manera a la luz de estos antecedentes históricos-jurídicos, cuando los constituyentes votaron en definitiva la Constitución de 1917, en cuanto al derecho económico, sólo los artículos 4o., 5o. y 28 eran de raigambre liberal; éstos a través de su correlación con otros preceptos de la propia carta fundamental, mediante la legislación secundaria posterior y la interpretación doctrinal, sufrieron una transformación dándoseles un corte intervencionista.

Por ésta última razón, las reformas que sufrió la Constitución en 1983, no vinieron sino a precisar la evolución en la que se vieron envueltas esas disposiciones liberales, produciéndose entonces su formal adaptación.

En efecto, en dichas reformas se precisa que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, concepto que trata de plasmar ese propósito de mediar entre los diferentes intereses económicos de la sociedad, y ser al mismo tiempo expresión jurídica de la responsabilidad del Estado frente al proyecto de "economía mixta" del Estado mexicano. Basta a manera de ejemplo, puntualizar una breve nota contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988: "La reforma al Artículo 25 establece y ordena, de manera explícita las atribuciones del Estado en materia económica siempre referidas al interés general V limitadas por la propia Constitución y las leyes. Con ello se afirma el principio de la rectoría del Estado y se le hace consistente con los instrumentos de la política económica y de la estrategia de desarrollo. Se consigna explícitamente al sector social como integrante fundamental de la *economía mixta*; y se reconoce la *función social* del sector privado y la necesidad de crear condiciones favorables para su desenvolvimiento (p. 7)". Además indica: "los principios del proyecto nacional son permanentes: el nacionalismo, la libertad y la justicia, la democracia como sistema de vida, *la economía mixta*."

El párrafo segundo y sexto del artículo 25 constitucional desarrollan el ámbito jurídico de la participación de los sectores social y privado siempre sujeto a conceptos de interés general y público, sólo definibles desde un punto de vista político, que les regula. De tal suerte, de este somero análisis puede adelantarse una conclusión, que desde luego requiere de un espacio propicio para su profundizaron, y que consiste en afirmar que no existen en nuestra Constitución bases jurídicas económicas, derecho económico, que corresponda a tesis neoliberales.

- 1 Entendiendo a este desde su perspectiva amplia donde una regla es de derecho económico desde el momento que rige relaciones humanas propiamente económicas.
- 2 En lecturas universitarias, Antología, Estudios sobre derecho económico, México, UNAM, 1978, p. 99.
- 3 Jesús Silva Herzog, De la Historia de México, 1810-1938, México, Editorial Siglo XXI, 1984, p. 242.
- 4 Pletro Barcelfona. Diritto Privatto e processo económico. Trad. Raúl Brañes.
- 5 Raúl Brañes Ballesteros en su Investigación Derecho Privado y Sistema Económico. El Código de Napoleón y La consolidación del capitalismo liberal en Francia, señala que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano expresaba: "el objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e Imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión" (art. 2do.), lo que significaba que, al figurar explícitamente el derecho de propiedad éste no podía ser sino individual en cuanto está referido al hombre y al ciudadano.
- 6 No obstante, resulta como señala Jesús Reyes Heróles en su libro "La historia y la Acción" necesario hacer mención a un documento de decisiva importancia para comprender la evolución del concepto jurídico de propiedad en nuestro país: El voto particular de Ponciano Arriaga. Entre otras ideas se vislumbra en él el Imperativo de establecer las bases legales para la liberación de las relaciones de cambio y el inicio del manejo de una propiedad con "función social". Dice el documento: . . . "Encuentro que el derecho de propiedad una vez fijado engendra obligaciones, puesto que deber y derecho son correlativos; y debe coordinarse con las garantías públicas, pues la misma conservación de la sociedad estaría en peligro si el propietario pudiese ejercer un poder que rivalizara con el poder soberano" "es necesario no destruir la propiedad, esto sería absurdo; sino, por el contrario, generalizarla". . . "El derecho de propiedad consiste en la ocupación y la posesión, teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona sino por medio del trabajo y la producción. . ."
- 7 En la Revista de legislación y jurisprudencia, México, enero-junio 1895 encontramos el trabajo "Expropiación" de Ezequiel García y Genaro Chávez que nos indica que en la práctica por Decreto del Gobierno Federal del 15 de septiembre de 1880 se establecieron reglas provisionales para la expropiación de los terrenos y materiales de propiedad particular que la compañía Constructora del Ferrocarril Nacional Mexicano, necesitase para el establecimiento y reparación de sus vías, estaciones y demás accesorios.
- 8 El artículo 3o. del Código de Minería de 1884 preceptuaba que la propiedad de las minas, placeres, hacienda de beneficio y aguas se adquiriría en virtud del descubrimiento y denuncia mediante CONCESION hecha por autoridad. Sin embargo su artículo 7o. permitía que la propiedad minera se transfiriera libremente.
- 9 El proyecto de Código Civil de Justo Sierra de 1861 catalogaba al trabajo como un arrendamiento bajo el título: "del servicio de los criados o mozos, y de trabajadores asalariados".

#### BIBLIOGRAFIA

- Manuel Dublán y José María Lozano, Legislación mexicana, México, 1904. Imprenta Eduardo Dublán.
- Jesús Reyes Heróles, La historia y la acción, México, 1978, Ediciones Oasis.
- Jesús Silva Herzog, De la Historia de México, 1810-1938, México, Editorial Siglo XXI, 1984.
- Tena Ramírez, Leyes fundamentales de México, México, Editorial Porrúa, 1977.
- Francisco López Cámara, la estructura económica y social de México en la época de la reforma, México, Editorial Siglo XXI, 1981. Guillermo Floris Margadant, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, México, UNAM, 1971. Barcellona Pletro, Diritto Privato e processo económico, Nápoli, Jovene editore, 1973, Trad. Raúl Bralles Ballesteros.