

## LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917 Y LA ESPAÑOLA DE 1931

Por MARIA PILAR VILLABONA

Al comparar la Constitución mexicana de 1917 y la española de la II República es obvio indicar la importancia que poseen estos documentos; la primera nace de una revolución y es pionera en el reconocimiento constitucional de los derechos sociales; por su parte, la española supone una ruptura de la forma de Estado tradicional y un cambio en la organización del poder legislativo, que se hace unicameral.

Los períodos históricos en que se enmarcan ambas han atraído la atención de los estudiosos, por lo que existe una copiosa bibliografía, tanto sobre la Revolución mexicana como la II República, pero lo que ha interesado no ha sido el estudio constitucional y menos el estudio comparado, salvo en algún punto concreto, como el trabajo de Fix-Zamudio sobre el recurso de amparo (1), que cita igualmente Garrido Falla (2); esta falta de apoyo bibliográfico da al presente trabajo un carácter forzosamente generalizador. Los puntos en que se realiza la comparación son los siguientes: en primer lugar el ambiente en que surgen, luego el examen somero de los caracteres y estructuras de ambas, así como las influencias que han experimentado y que pueden ejercer; después el proceso de elaboración, y, finalmente, la confrontación de algunos artículos significativos para establecer las conclusiones, brevemente.

---

(1) H. FIX-ZAMUDIO: «El recurso de amparo en México y en España: su influencia recíproca», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS (Nueva Época), núm. 7, 1979, págs. 227 y sigs.

(2) F. GARRIDO FALLA: *Apéndice al Tratado de Derecho Administrativo (adaptación a las principales innovaciones introducidas por la Constitución de 1978)*, Madrid, 1980.

En cuanto al primer punto, el ambiente en que surgen, hay que tener en cuenta que la Constitución mexicana es consecuencia de una revolución, de un cambio de régimen urgido por la permanencia en el poder, durante treinta años, de un dictador —Porfirio Díaz—, por una situación injusta en el plano económico y social, respecto a la estructura de la propiedad agraria (México es un país fundamentalmente agrícola o, al menos, lo era en 1917) y por una confusa situación internacional motivada por la coincidencia de la primera guerra mundial, la situación pre-revolucionaria de Rusia y la omnipresencia de Estados Unidos, que influye tan fuertemente en la política de México. Todos estos factores, unidos a la trayectoria zigzagueante de la revolución, llevan a que, a finales de 1916, Venustiano Carranza convoque un Congreso Constituyente en Querétaro, que elaborará rápidamente la Constitución.

Sin embargo, en el conjunto de la revolución mexicana el punto que ha despertado más interés es el que se refiere a la nacionalización de la tierra, que se recoge en el artículo 27 de la Constitución y que afecta a la reforma agraria, a la revolución campesina y social, cuyos antecedentes ha estudiado Wolf (3) y que Ruiz García sintetiza diciendo que «la Constitución de 1917 liquidó todo un sistema de tenencia de la tierra y, en consecuencia, el orden social tradicional» (4).

Por su parte, la Constitución española está en el inicio de un proceso, si no revolucionario, sí de transformación de las estructuras, pero las circunstancias políticas y económicas son semejantes: la destrucción de un sistema político anquilosado —el canovista— que se mantiene a lo largo de cincuenta años, en la España de la Restauración, el largo reinado de Alfonso XIII y la injusta distribución de la riqueza en el plano económico y social; hay también una masa de campesinos sin tierra, núcleo potencialmente explosivo, con un problema agrario mal planteado y mal solucionado, y una agitación obrera que tampoco puede ser absorbida por las estructuras caducas del sistema. En cuanto a la situación internacional es igualmente desastrosa, por el impacto del *crack* de 1929, cuyo efecto se deja sentir ahora en España y que impedirá el desarrollo de los proyectos de mejoras sociales y de disminución del paro; todo esto se agravará con el paso del tiempo, por el predominio de los regímenes fascistas en Europa y por el choque en España de las tendencias conservadoras burguesas y las progresistas del socialismo.

En cuanto a sus caracteres y estructuras ambas presentan una mezcla

(3) E. R. WOLF: *Las luchas campesinas del siglo XX*, México, 1973, págs. 15 y siguientes.

(4) E. RUIZ GARCÍA: *América Latina, hoy*, vol. 2, Madrid, 1971, pág. 43.

de elementos; en la mexicana aparece una declaración programática de derechos y garantías individuales, junto a la proclamación detallada de la nacionalización de la propiedad, así como los derechos sociales, de trabajo, previsión social y protección al campesino. Ya antes de 1917 hay manifestaciones oficiales que recogen mejoras como la jornada de ocho horas, el derecho de huelga, la propiedad comunitaria de la tierra, establecida por un decreto revolucionario (5) o las órdenes de Obregón, que fija en 1915 el salario mínimo (6), pero la Constitución las supera en importancia por institucionalizar estos derechos.

En otros aspectos se remite a la Constitución de 1857, que es extremadamente liberal y que trata ya de la separación de la Iglesia y el Estado, o la secularización de los cementerios; esta Constitución, en su parte puramente formal, fue grandemente aprovechada por los redactores de la Constitución de 1917 (7).

Se trata de una Constitución larga, 133 artículos, que abarcan nueve Títulos, referidos a las garantías individuales, a la soberanía nacional, la nacionalidad, la división de poderes, los Estados de la Federación, el trabajo y la previsión social y la reforma de la Constitución principalmente (8).

Los artículos más innovadores como el 3.º, que trata de la educación; el 27, que se refiere a la propiedad, o el 123, sobre la legislación del trabajo, son extensísimos y enumeran con todo detalle los supuestos que se pueden presentar. En esto sucede algo semejante a lo que ocurre con la Constitución de Cádiz, que es la más larga y detallada de las Constituciones españolas, ya que precisamente por ser la primera legisla minuciosamente, mientras que en documentos posteriores, al estar afirmados los derechos es más fácil realizar una síntesis.

Los legisladores aparecen excesivamente preocupados por los siguientes puntos: la separación de la Iglesia y el Estado (se insiste en que ningún eclesiástico podrá ser Presidente de la República y no se reconoce a las asociaciones llamadas Iglesias, siendo así que la Iglesia Católica tiene una gran influencia social en México), la prohibición a extranjeros de comprar tierras, según establece el artículo 27, lo que denota el temor a la creciente influencia

---

(5) *Documentos históricos de la Revolución mexicana*, vol. 4, México, páginas 116-117.

(6) *Planes políticos y otros documentos*, prólogo de Manuel González Ramírez, México, 1954, págs. 181-182.

(7) E. RUIZ GARCÍA: *Op. cit.*, págs. 15 y sigs.

(8) Se ha utilizado la edición de JORGE DE ESTEBAN: *Constituciones españolas y extranjeras*, 2 vols., Ed. Taurus, 2.ª edición, Madrid, 1979, por reunir ambos textos. En ella la Constitución mexicana de 1917 abarca las páginas 43 a 105 del vol. 2.º

estadounidense y los derechos de los campesinos, que deben salir de una situación anterior de miseria y atraso.

La Constitución española de 1931 es menos larga que la mexicana: 125 artículos con nueve Títulos que se refieren a la organización nacional, derechos y deberes de los españoles, nacionalidad, poder legislativo, ejecutivo y judicial, así como la Hacienda y garantías y reformas de la Constitución; su extensión total es mucho más reducida que la mexicana, pues sus artículos sintetizan lo que la otra detalla (9), y los puntos más destacados son las garantías individuales, la referencia a diversas instituciones internacionales, como la Sociedad de Naciones, la Declaración de Ginebra o el pacto Briand-Kellog, que se concreta en el artículo 6.º, que renuncia a la guerra, y la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales.

En cuanto a las influencias, la Constitución de México aparece marcada en su forma por la Constitución precedente de 1857; hay también una influencia de la de Cádiz, cuna del constitucionalismo español y del derecho tradicional de la antigua metrópoli, como se ve en el juicio de amparo, que parece arrancar de allí. La afirmación de los derechos sociales procede del ambiente revolucionario, institucionalizado en estos primeros años del siglo xx. Su influencia en otras Constituciones del continente es bastante clara (10).

La Constitución española de 1931 no parece que esté directamente influida por la de México, aunque se ha señalado la influencia del mexicano Rodolfo Reyes en los juristas españoles Ángel Ossorio y Víctor Pradera, redactores de trabajos preliminares a la Constitución (11). Por su parte, Raymond Carr ha indicado una serie de coincidencias señalando que esto se debe a su carácter de compendio de las Constituciones modernas, no limitadas a la defensa de las libertades personales, sino que se preocupan por el bienestar social (12). Asimismo, es muy marcada la influencia de la Constitución alemana de Weimar, aparte de las coincidencias formales que se dan en toda Constitución. Por otra parte esta Constitución sirve de modelo a la italiana de 1947, sobre todo en lo que se refiere a su creación más original, el Tribunal de Garantías, que suple en parte la falta de una segunda Cámara y que entiende de algo tan fundamental en la defensa de los derechos ciudadanos como es el juicio de amparo, última instancia de los

(9) JORGE DE ESTEBAN: *Op. cit.*, págs. 310 a 333 del vol. 1.º (compárese su extensión con la anterior).

(10) H. FIX-ZAMUDIO: *Op. cit.*, págs. 240 y sigs., notas 55 al 58.

(11) RODOLFO REYES: *La defensa constitucional*, Madrid, 1934.

(12) R. CARR: *España 1808-1939*, Barcelona, 1970, pág. 580; cita la obra de TANNENBAUM: *México*, publicada en Nueva York en 1950.

Tribunales de Urgencia (13). También influye esta Constitución en la española de 1978, actualmente vigente, sobre todo por su prestigio, por el carácter de mito que tiene como muestra de oposición al antiguo régimen y que han subrayado diversos comentaristas (14).

La elaboración de las Constituciones es similar, ya que ambas se redactan muy rápidamente. En el caso de la mexicana el Congreso Constituyente de Querétaro es convocado por dos decretos de 14 y 19 de septiembre de 1916, celebrándose las elecciones de diputados el 22 de octubre y las reuniones previas entre el 20 de noviembre y el 1 de diciembre de 1916, que es cuando se reúne ya el Congreso, presidido por el licenciado Luis Manuel Rojas, hombre de claros antecedentes revolucionarios, celebrándose un período de sesiones que llega hasta el 31 de enero de 1917; la nueva Constitución es promulgada el 5 de febrero de 1917. En opinión de Silva Herzog, se trata de la Constitución más avanzada del mundo en la fecha de su promulgación y fue criticada por los juristas clásicos por su intento de resolver problemas económicos y sociales, pero luego ha sido muy imitada en distintos países (15).

La Constitución española, por su parte, también se hace apresuradamente; el decreto que convoca a Cortes Constituyentes se publica el 5 de junio de 1931, celebrándose la votación el 28 de junio, con un fuerte índice de participación, el 70,14 por 100 y se obtiene una Cámara con mayoría socialista y radical, en la que figuran numerosos intelectuales de clase media. Se creó una Comisión Jurídica Asesora, presidida por Angel Ossorio y Gallardo, que redactó un anteproyecto que iba a ser la ponencia del Gobierno, pero esta idea fue rechazada y el 28 de julio se constituyó una Comisión Parlamentaria presidida por el socialista Jiménez de Asúa, de la que formaban parte representantes de los diversos partidos, entre ellos el socialista Araquistáin, el nacionalista Leizaola y otros como Clara Campoamor y José María Gil-Robles (16).

---

(13) NICOLÁS PÉREZ SERRANO: *La Constitución española. Antecedentes, texto, comentarios*, Madrid, 1932.

(14) Entre las distintas obras que comentan la Constitución destacan la de OSCAR ALZAGA: *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1978; *La Constitución española, edición comentada*, edición a cargo de SÁNCHEZ AGESTA, LUCAS VERDÚ, TRUJILLO y DE VEGA, Madrid, 1979. GARCÍA DE ENTERRÍA y otros: *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1980; GARRIDO FALLA y otros: *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980.

(15) J. SILVA HERZOG: *Breve historia de la revolución mexicana*, vol. 2, pág. 306, 2 vols., México, 1973.

(16) A. HERNÁNDEZ LAFUENTE: *Autonomía e integración en la II República*, Madrid, 1980, págs. 178 y sigs.

Esta Comisión elaboró en veintiún días un proyecto que fue presentado a las Cortes el 18 de agosto y que empezó a debatirse el 27 del mismo mes, siendo aprobada la Constitución el 9 de diciembre de 1931.

Los artículos más debatidos fueron el 26 y 27, que se refieren a las relaciones entre la Iglesia y el Estado, que provocaron una crisis de Gobierno y la retirada de los diputados vascos del Parlamento (17). Los referentes a los derechos sociales y familiares (artículos 43 al 48) son los que tienen mayor parecido con los de la Constitución mexicana, así como los que tratan del recurso de amparo.

Sólo queda señalar que la vigencia efectiva de esta carta, se vio interrumpida por el estallido de la guerra civil, mientras que la Constitución mexicana, aun con retoques, se mantiene en lo esencial hasta nuestros días.

Entramos ahora en la comparación de diversos artículos y temas que figuran en ambas Constituciones. El examen abarca el capítulo de las garantías individuales, de la organización territorial, la articulación de los poderes y los derechos sociales, así como la reforma de la Constitución y la comparación de algún punto de especial interés en estos documentos.

Respecto a las garantías individuales ambas son semejantes, pues responden a los derechos clásicos, que reflejan casi todas las Constituciones: la libertad personal, la de expresión, la de reunión, etc.; ambas coinciden en el derecho de petición (artículo 8.º de la Constitución mexicana y 35 de la española); la mexicana insiste en la no existencia de esclavitud o en la supresión de penas corporales, cosa que la española ni siquiera nombra, por considerar que se trata de un punto ya superado.

En cuanto a la organización territorial no hay coincidencias, pues el régimen mexicano es federal y el español es un Estado integral, compatible con las Autonomías, lo que es una creación jurídica española, que será copiada por los italianos y que se desarrolla mediante los Estatutos. Sin embargo, la enumeración detallada de las competencias del Estado y de las regiones autónomas que figuran en los artículos 14 y 15 del texto español, recuerda por su extensión y forma el artículo 27 (referente a la propiedad de la nación) de la Constitución mexicana.

También es distinta la estructura del poder legislativo: bicameral en México y unicameral en España, pero en lo que respecta al poder ejecutivo, en la Presidencia de la República observamos muchas semejanzas. México posee un sistema claramente presidencialista, influido, igual que el federa-

(17) G. BRENAN: *El laberinto español*, París, 1962, pág. 181.

(18) J. LAMBERT: *América Latina*, Barcelona, 1978.

lismo, por el modelo de los Estados Unidos (18), mientras que el poder del Presidente de la República española es un poder arbitral, moderador; la coincidencia se establece en los siguientes puntos: prohibición de que el Presidente de la República pertenezca al estado eclesiástico (artículo 70 en España y 82 en México). El mandato es de seis años (artículos 71 y 83, respectivamente), aunque hay una diferencia en cuanto a la posibilidad de reelección, que en México se niega taxativamente y en España se permite, aunque no con carácter consecutivo. No existe la figura del vicepresidente (artículo 74 en España y 84 en México). En la fórmula de toma de posesión la Constitución española cita la promesa de fidelidad a la República y a la Constitución (artículo 72), mientras que la mexicana especifica en el artículo 87 las palabras que debe pronunciar. Hay, en cambio, una diferencia entre los poderes y competencias, más restringidos en España (artículo 76) y más amplios en México (artículo 89).

En cuanto al poder judicial la semejanza se establece en el juicio de amparo, recogido en los artículos 103 y 107 de la Constitución mexicana y en el 105 y 121 de la española.

La Constitución mexicana señala en el artículo 103 que se puede recurrir a los Tribunales de la Federación, colegiados en materia de amparo —según establece el artículo 94— en caso de controversia suscitada por leyes o actos de la autoridad federal que violen las garantías individuales.

El artículo 107 especifica a su vez que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancias de parte agraviada y añade: «La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto a la ley o acto que la motivare» y también completa esto cuando se reclama en contra de una ley anticonstitucional o mal aplicada al caso. La comparación de este punto en la Constitución mexicana y en las españolas de 1931 y 1978, así como en el derecho latinoamericano, ha sido realizada ampliamente por Fix-Zamudio (19).

En la Constitución española de 1931 se confía al Tribunal de Garantías Constitucionales el recurso de amparo y así en el artículo 121, correspondiente al título IX «Garantías y Reformas de la Constitución», se dice que el Tribunal de Garantías Constitucionales tendrá competencia para conocer el recurso de amparo de garantías individuales cuando hubiere sido ineficaz la reclamación ante otras autoridades; sin embargo, al tratar de los derechos individuales, en los artículos 25 al 42, no se menciona la existencia de este recurso de amparo, con lo que parece que queda un cierto vacío. En el

---

(19) H. FIX-ZAMUDIO: *Op. cit.*, pág. 250.

artículo 105 se establece que «la ley organizará tribunales de urgencia para hacer efectivo el derecho de amparo de las garantías individuales».

La reforma de la Constitución exige en cualquier caso el voto de las dos terceras partes de los diputados, pero en el caso de España, transcurridos cuatro años, se hace más flexible, necesitándose sólo la mayoría absoluta; la escasa vigencia de la Constitución republicana ha impedido la puesta en práctica de dichas modificaciones, mientras que en México sí han tenido lugar.

Falta por ver el aspecto de los derechos sociales, que se recoge en México en los artículos 3.º, 5.º, 27 y 123, y en España en los artículos 43 al 48, así como las relaciones entre la Iglesia y el Estado, punto fundamental en países sociológicamente católicos y oficialmente laicos: corresponde este punto al artículo 130 de la Constitución mexicana y a los artículos 26 y 27 de la española.

La protección del trabajador la regula con minuciosa intensidad el artículo 123 de la Constitución mexicana: jornada máxima de ocho horas, precisiones en cuanto a las horas extraordinarias, descanso semanal, descanso por maternidad, salario mínimo, pagado en moneda legal, derecho de huelga, etc.

Por su parte la Constitución española en el artículo 46 establece el trabajo como una obligación social, deja para una legislación posterior el detalle de temas como el seguro de enfermedad y accidente, la protección a la maternidad, las vacaciones anuales (que no aparecen en la Constitución de México) y la participación en la empresa; el artículo 47 protege al campesino, pero sin especificar datos y aunque no se constitucionaliza en España la duración de la jornada de trabajo, en conjunto coincide con lo ya visto en México.

La socialización de la propiedad se recoge en el artículo 27 de la Constitución mexicana que enumera los bienes nacionales, dominio directo de los recursos naturales, del subsuelo y de las aguas, así como los espacios marítimo y aéreo, y en el artículo 44 de la española, que señala la existencia de la propiedad privada, pero subordinada a los intereses de la economía nacional, estableciendo la posibilidad de expropiación forzosa de cualquier clase de bienes, así como la socialización de los servicios públicos. El artículo 45, por su parte, trata de la protección de la riqueza histórica y artística del país.

En cuanto a la educación se insiste en México en que la educación será nacional, democrática, laica y obligatoria y gratuita en la enseñanza primaria, así como las limitaciones de la enseñanza religiosa (artículo 3.º).



En España el tema de la educación resulta ser polémico (20) y en el artículo 48 se dice que la enseñanza primaria será gratuita y obligatoria; es de destacar la semejanza en la redacción de estos artículos; así en España se dice: «La enseñanza será laica, hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en ideales de solidaridad humana», mientras que en México se afirma que el criterio que orientará la educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa, será democrático y contribuirá a la mejor convivencia humana.

Por último, tenemos las relaciones entre la Iglesia y el Estado. En los artículos 27 y 130 de la Constitución de México no se reconoce personalidad a las Iglesias, pero sí se permite la existencia de cultos; también se establece que el matrimonio es un contrato civil; en el artículo 43 de la Constitución española se dice que el matrimonio se funda en la igualdad de derechos para ambos sexos; ambos textos ignoran la existencia del matrimonio católico que, sin embargo, es mayoritario todavía hoy, tanto en uno como en otro país.

En España el artículo 26, que fue fuertemente debatido en las Cortes (21), reconoce a las confesiones religiosas como asociaciones, pero extingue el presupuesto del clero, disuelve algunas órdenes religiosas y en general prohíbe a éstas el ejercicio de la enseñanza; en el artículo 27 se establece la exclusividad de los cementerios civiles (punto que ya se encuentra en la Constitución mexicana de 1857) y a la vez reconoce la libertad de conciencia.

En conclusión, las semejanzas o diferencias entre ambas Constituciones no parecen indicar una influencia directa, salvo en algunos puntos, como la redacción del artículo 27 de la Constitución mexicana o la relación entre ambas respecto al juicio de amparo, que puede deberse a la existencia de una tradición común: la de las instituciones medievales de la Corona de Aragón.

El lenguaje de la Constitución mexicana es minucioso y detallista, algo retórico y exaltado por la proximidad de la revolución, mientras que en la española hay un mayor predominio de la forma jurídica.

En cuanto a los contenidos que coinciden respecto a la educación laica, la separación de la Iglesia y el Estado, la protección de los poderes públicos al obrero y al campesino y las garantías individuales, parece que se deben a una coincidencia en el tiempo y en la ideología de estos documentos. Son Constituciones modernas, que superan a las decimonónicas, con preocupaciones sociales, que coinciden con un auge del radicalismo y

(20) M. TUÑÓN DE LARA: *La España del siglo XX*, París, 1973.

(21) A. RAMOS OLIVEIRA: *Historia de España*, vol. 3.º, págs 134 y sigs., México.

del socialismo (22), que presta tanto a ellas como a la alemana de Weimar un ropaje terminológico semejante.

Finalmente habría que ver las coincidencias de estas Constituciones con otras latinoamericanas y realizar una comparación con textos europeos o anglosajones que permitan distinguir lo que es realmente original y lo que corresponde a las exigencias de un tiempo y una cultura comunes. Lamentablemente los diversos tratadistas de Derecho comparado se ocupan con preferencia de unos cuantos modelos clásicos, olvidando los demás (23).

Pero al realizar el trabajo de comparación de ambos documentos no podemos limitarnos a ver las coincidencias formales, la afinidad ideológica o temporal y las circunstancias del proceso político que los motiva. También se deben examinar las relaciones de estos textos con sus antecedentes históricos, ya que tanto la Constitución mexicana como la española se inscriben en una tradición de inestabilidad política que lleva a considerarlas como un programa de bandera o partido, más que como una Ley Fundamental que aúne las voluntades al máximo para facilitar su permanencia. Así vemos que en México, aparte de regir en los primeros años la Constitución de Cádiz de 1812, hay, entre 1824 y 1857, diversas Leyes y Actas Constitutivas, que alteran sustancialmente la forma y organización del Estado y que en España a lo largo del siglo XIX el número de Constituciones vigentes o aboradas supera la media docena; esto mismo ocurre en los demás países hispanoamericanos.

En contraste con la escasa vigencia temporal de un texto se produce una exacerbación formalista de las manifestaciones externas constitucionales, a diferencia de la tradición anglosajona, mucho más pragmática. La Constitución mexicana de 1917 rompe esta cadena y se mantiene sin reformas durante más de medio siglo, mientras que la española, cortada en su aplicación por la guerra civil dará paso, tras un largo paréntesis, a la actualmente vigente, que debe ser la que consagre la normalidad y estabilidad políticas.

---

(22) Sobre precisiones terminológicas es interesante ver el *Diccionario de Ciencia Política*, dirigido por AXEL GORLITZ, en su edición alemana y traducido recientemente por la Editorial Revista de Occidente, Madrid, 1980.

(23) Nos limitaremos a señalar el *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, de L. SÁNCHEZ AGESTA, Madrid, 1976, o la obra de THEO STAMMEN: *Sistemas políticos actuales*, Barcelona, 1976.