

la propia Constitución, y tendrían la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

Héctor Fix-Zamudio consideró esta reforma trascendental en materia de política electoral;⁹⁸ para Miguel de la Madrid fue la medida más seria y trascendente adoptada en México en materia de instituciones políticas desde la consolidación de la prohibición constitucional absoluta para la reelección del Presidente de la República;⁹⁹ Jorge Carpizo la explicó como el deseo de abrir las puertas a los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados y agilizarla,¹⁰⁰ y cuya finalidad concreta era mantener la estabilidad política;¹⁰¹ para José Francisco Ruiz Massieu constituyó la primera normación partidaria en el nivel constitucional: normación que, a todas luces, resultaba insuficiente, pues no daba directivas sobre la organización y funcionamiento de los partidos. La representación minoritaria, mas no proporcional, ya que no hubo simetría entre los votos obtenidos y los sitios asignados,¹⁰² y a Daniel Moreno le pareció bastante aceptable la base del nuevo sistema, aunque observó que fracasó en la práctica, en parte desvirtuado por las propias autoridades. "Con excepción de un partido que logró obtener suficientes votos para alcanzar los veinte diputados del número máximo, otros dos partidos, en cierta forma filiales del partido en el poder, recibieron curules de obsequio, a pesar de que el dictamen oficial de la Cámara de Diputados, de septiembre de 1964, lo reconocía así".¹⁰³

Por otra parte, Mario Moya Palencia ofrece una correcta explicación de la reforma, señalando que dentro de un régimen electoral puramente mayoritario como era el nuestro hasta 1963, resultaba natural que las corrientes minoritarias no encontraran fácil acceso a la Cámara de Diputados, lo cual "no era culpa de la Revolución ni de su gobierno, pero sí debía ser, como fue, motivo de preocupación para ambos".¹⁰⁴ Tena Ramírez declara que el sistema adoptado por la reforma carece de precedente entre los numerosos sistemas inventados para otorgar la repre-

⁹⁸ Héctor Fix-Zamudio, "Supremacía del Ejecutivo en el Derecho Constitucional Mexicano", *Comunicaciones Mexicanas al VIII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, UNAM, México, 1966, pp. 157-158.

⁹⁹ Miguel de la Madrid Hurtado, "Reformas a la Constitución Federal en materia de representación", *Revista de la Facultad de Derecho en México*, t. XIII, abril-junio 1963, No. 50, p. 356.

¹⁰⁰ Jorge Carpizo, "La elección y la representación de los Diputados y Senadores", *Derecho Legislativo Mexicano*, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1973, p. 92.

¹⁰¹ *La Constitución mexicana de 1917*, UNAM, 2a. edición, México, 1973, p. 276.

¹⁰² José Francisco Ruiz Massieu, *Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina*, UNAM, México, 1974, p. 64.

¹⁰³ *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Pax México, México, 1972, p. 324.

sentación a las minorías dentro del cuerpo legislativo, aunque su originalidad no lo convirtió en fórmula incomprensible e impracticable por esotérica; antes bien, instituyó un procedimiento electoral sencillo, claro y que resiste el asedio de la crítica,¹⁰⁵ en tanto que una interesante precisión crítica provino de Ignacio Burgoa, para quien el acreditamiento de diputados de partido no denotaba la representación proporcional que, según lo ha dicho reiteradamente, "es una de las instituciones jurídico-políticas que acendran la democracia".¹⁰⁶

Al presentar la iniciativa de reformas al Artículo 54, el Presidente de la República puntualizó que la modalidad de "diputados de partido" permitió la incorporación de las corrientes minoritarias al trabajo legislativo, y que, paralelamente, el sistema electoral ha mantenido abiertas las vías para que los partidos políticos obtengan el triunfo mayoritario, que es su objetivo esencial. Sin embargo, reconoció que la experiencia de tres elecciones sucesivas, reveló que la obtención del 2.5% de la votación resultó difícil de alcanzar para algunos de ellos, por lo que, al aumentar el número de diputados de partido, se perseguía una más fiel representación de las propias minorías.

Las características de la reforma llevada a cabo en 1972, consistieron en:

a) Se redujo del 2.5 al 1.5% el porcentaje requerido para acreditar a los cinco primeros diputados de partido, y se amplió el número total posible de éstos a 25.

b) En los mismos términos se estableció que no tendrían derecho a diputados de partido aquéllos que hubiesen obtenido la mayoría en 25 o más distritos electorales, aplicándose, por lo demás, la misma regla ya prevista anteriormente.

c) Por cuanto a la acreditación, se modificó el criterio original de que ésta se llevaría a cabo por riguroso orden, "de acuerdo con el porcen-

¹⁰⁴ Mario Moya Palencia, *La Reforma Electoral*, Ediciones Plataforma, México, 1964, pp. 178-179. Cfr. Igualmente Sartori: "Prima facie, therefore, the Mexican system has seemingly liberalized itself with the electoral reform of 1963 (as reflected in the 1964 to 1970 distributions of seats). Upon second thought, however, the 20 seat ceiling (lifted to 25 in 1973) assigned to the minor parties amounts to a fixed barrier that freezes the secondary role of the "out" parties. PAN attained 20 seats already in 1964 and is actually penalized by the arrangement: 14 percent of the vote corresponds to 9.4 percent of the seats in the 1970 congress, and the ratio does not change significantly in 1973", *Parties and party systems*, Cambridge University Press, New York, 1976, Vol. I, p. 234.

¹⁰⁵ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1970, p. 268.

¹⁰⁶ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 1973, p. 760.

taje de sufragios" logrados, por la fórmula: "de acuerdo con el número decreciente de sufragios obtenidos".

Esto último se debió, según explicó el secretario de Gobernación, a que la palabra "porcentaje" se prestó a confusión y a interpretaciones distintas. Algunos pretendieron —dijo— que el porcentaje que obtenía un candidato de un partido minoritario, no debía ser medido en relación con los distintos porcentajes que fueran obtenidos por sus compañeros de partido en los demás resultados electorales, sino conforme a los otros conseguidos por él y por los candidatos de los otros partidos dentro del mismo distrito.

Las dos siguientes fracciones, relativas a los requisitos que debían reunir los partidos políticos, y a la representación nacional que ostentaban los diputados de mayoría y de partido, permanecieron inalteradas.

La aplicación del precepto reformado en 1963, dio como resultado la conformación de una Cámara de Diputados donde el debate parlamentario resurgió por la participación de los más variados grupos e intereses del país. Esto no quiere decir, sin embargo, que se pudieran considerar representados allí todos los grupos políticos existentes, pues a la fecha el partido comunista carecía de registro y actuaba, virtualmente, en la clandestinidad.

Con todo, la reforma propició una muy saludable revisión de las prácticas políticas en México, auspició muestras de disidencia que toda institución democrática requiere para subsistir, y permitió el fortalecimiento de los llamados partidos políticos de oposición. Paradójicamente, también dio lugar a que se pusieran de manifiesto las debilidades de grupos electorales denominados partidos, y que no alcanzaron siquiera el 2.5 del porcentaje requerido para contar con diputados de partido, aun cuando, de todas formas, mediante una interpretación que la letra constitucional no permitía, se les dio acceso, finalmente, a la Cámara. Esta reforma también evidenció la debilidad del cuerpo electoral mexicano.

Las reformas de 1972 tuvieron como principal objetivo disminuir el mínimo necesario para obtener diputados de partido, de suerte que aquellos grupos que originalmente no habían alcanzado el 2.5, pudieran verse beneficiados con la reforma, y al aumentar a veinticinco el número máximo de diputados de partido, susceptibles de ser acreditados, se correspondía, igualmente, a las reformas del Artículo 52, de acuerdo con las cuales el número de distritos electorales para elegir diputados de mayoría, aumentó de 176 a 198. Así, para mantener una proporcionalidad semejante a la establecida en 1963, se permitió la ampliación del número máximo de los diputados de partido.

La modificación de la fórmula consagrada en la fracción III del Artículo 54, relativa al procedimiento de acreditación, obedeció —como se dijo más arriba— a que en su redacción de 1963, la fórmula resultaba altamente equívoca, y dio lugar a conflictos en el seno de los propios partidos políticos, que aspiraban a acreditar diputados de partido.

Un aspecto importante fue objeto de múltiples disquisiciones: el relativo a la naturaleza de los diputados de partido. Como se ha dicho, la fracción V del Artículo 54 señalaba que tanto los de mayoría como los de partido eran representantes de la nación, e iguales en categoría, derechos y obligaciones. Sin embargo, con motivo de la renuncia de un diputado de partido a su partido, surgió la duda de si igualmente había de perder el lugar que ocupaba en la Cámara correspondiente.

Es evidente que esta duda planteaba un falso problema, toda vez que los diputados de partido no eran representantes del partido ante la Cámara, sino de la nación, en los términos del Artículo 51 constitucional. Ser postulado por un partido político era requisito de elegibilidad como diputado de partido, mas no condición para el ejercicio de la función correspondiente.

Podemos decir, en suma, que el sistema de diputados de partido se implantó con objeto de otorgar una cierta participación a los partidos políticos de oposición en la Cámara de Diputados. La reforma se explica por el hecho de que, durante décadas, la oposición partidista apenas si había tenido alguna significación política en México. Desde 1929 el partido político dominante no ha perdido ninguna de las nueve elecciones presidenciales, de las aproximadamente doscientas cincuenta elecciones gubernamentales, ni de las cerca de quinientas senatoriales. A su vez, de los casi tres mil diputados que ha habido en ese periodo, no pasan de unas pocas decenas los elegidos por partidos de oposición. El caso se repite en incontables millares de elecciones municipales. La necesidad de vitalizar un incipiente proceso democrático fue lo que, en 1963, condicionó la introducción de ese sistema *sui generis*, y en 1972, dio lugar a las reformas ya aludidas en el sentido de disminuir los requisitos exigidos para la acreditación de diputados de partido.

En el curso de catorce años de vigencia de la reforma constitucional que introdujo los diputados de partido, sólo uno de los tres partidos de oposición legalmente registrados (el Partido Acción Nacional, PAN) logró acreditar el máximo autorizado. Los otros dos se mantuvieron dentro de una representación estrictamente formal, y, en una ocasión, ésta sólo fue posible merced a una ostensible violación del Artículo 54, pues el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) acreditó a cinco diputados de partido en 1970, sin haber alcanzado siquiera

el 1% de la votación total del país. Debe tenerse presente que en esa fecha todavía se exigía el 2.5%. El dictamen correspondiente, formulado por la Cámara de Diputados al calificar, en funciones de Colegio Electoral, sus propias elecciones, llegó al extremo de consignar que eran de otorgárseles cinco curules al PARM, pues aunque no se cumplía con la letra del Artículo 54, había que estar a su espíritu, y que éste era claramente favorable a la mayor participación de los partidos políticos de oposición en la Cámara de Diputados.

También cabe subrayar que ese partido suele sumar su votación a la mayoría, de manera que no se puede aducir, en tal sentido, que contribuya en alguna forma a robustecer el pluralismo político. Por otra parte, su exigua penetración electoral ha dado lugar al singular hecho de que en ocasiones obtenga un número de votos inferior al de personas nominalmente inscritas en él.¹⁰⁷

Artículo 55

El Artículo 55, en su original fracción II, fijaba, como requisito para ser elegido diputado, tener 25 años cumplidos el día de la elección. Para auspiciar un más intenso proceso de participación de la juventud en los certámenes electorales, y como corolario de la reforma de 1968 —que disminuyó 18 años la edad requerida para alcanzar la ciudadanía, en 1972 fue reformada la referida fracción II, reduciendo a 21 años el requisito para ser elegido diputado.

En la iniciativa presidencial correspondiente, se dijo que un análisis de las condiciones de existencia de la juventud contemporánea, de la información que poseía, de su desempeño en los diversos aspectos de la vida social, en los sindicatos, en las asociaciones rurales, en los grupos culturales y en los partidos, permitía concluir que a los 21 años los ciudadanos han adquirido ya experiencia en el manejo de intereses que trascienden los de la vida familiar.

Por otra parte, en 1974 se suprimió la referencia a los territorios federales que contenía la fracción III del Artículo 55. Esta modificación forma parte del proceso de conversión de los territorios federales en Estados, y de la supresión de las referencias constitucionales a esas entidades.

La fracción V también ha sido reformada. Hasta 1933 esta fracción V establecía, como impedimento para ser diputado, ser secretario o subsecretario de Estado, o ministro de la Suprema Corte de Justicia, a me-

¹⁰⁷ Valadés, "El poder legislativo en México", *cit.*, pp. 54-55.

nos que la persona se hubiese separado de sus funciones 90 días antes de la elección. Agregaba la misma fracción igual imposibilidad para los gobernadores de los Estados, los secretarios de gobierno y los magistrados y jueces federales o estatales, a menos que, igualmente, se hubieran separado de sus cargos 90 días antes de las elecciones.

La reforma de 1933 incorporó, en el primero de los casos, la expresión de separación definitiva, pues era práctica que las personas solicitaran licencias para estar en aptitud de ser elegidos; pero toda vez que las licencias eran por tiempo limitado, se presentaban muy especiales problemas cuando las licencias concluían, ya que la persona elegida solicitaba una nueva licencia para continuar ejerciendo el cargo de representación popular o, de lo contrario, incurría en la violación del precepto constitucional antes mencionado.

Cabe subrayar que el Artículo 55 señala los requisitos "para ser diputado", no "para ser elegido diputado". De esta suerte, puede verse que la incompatibilidad que se plantea no está referida tan sólo al trámite electoral, sino al ejercicio mismo de la función. De aquí puede inferirse que, contra lo que en algunos casos se ha supuesto, la reforma de 1933 estableció la necesidad de que la separación del cargo que inhabilitaba para ser elegido diputado tuviese un carácter definitivo. Esta misma exigencia se plantea por cuanto hace a los funcionarios señalados en el segundo párrafo: secretarios de gobierno, magistrados y jueces federales o locales.

Además, la reforma de 1933 introdujo un nuevo párrafo, que figura como segundo en la fracción V. De acuerdo con este párrafo, los gobernadores de los Estados no podrán ser elegidos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo que les corresponda ejercer el cargo, aun en el caso de separarse definitivamente del puesto. Este párrafo comporta un equívoco en su redacción, supuesto que dice textualmente: "durante el periodo de su encargo", y, evidentemente, cuando se renuncia al ejercicio de la función se deja, por lo mismo, el encargo. La redacción "aun cuando se separen definitivamente de sus puestos", se ha interpretado, no obstante, en el sentido de que la prohibición se extiende por todo el periodo para el cual fue elegido un gobernador.

La prohibición establecida era explicable en aquella época. En primer lugar, hasta 1933 los periodos de los gobernadores eran de 4 años, de 4 igualmente los de senadores, y de 2 los de diputados federales. Además, la Cámara de Senadores se renovaba por mitades cada dos años. En el orden político los gobernadores ejercían, en sus respectivas entidades, un importante dominio sobre los grupos más caracterizados en

cuanto a la actividad política, y, por lo mismo, eran muchos los recursos políticos de que disponían para hacerse elegir representantes ante el Congreso de la Unión. Es evidente que la presencia, en el Congreso, de indiscutibles líderes regionales o locales, imprimía a éste una inusitada fuerza frente al ejercicio de la autoridad presidencial, aunque, a contramano, tales posibilidades auspiciaban el desarrollo del fenómeno caciquil en las entidades federativas. Así pues, el caciquismo, como contrapeso del Poder Ejecutivo fuerte, se desarrolló durante muchos años al amparo de la Constitución de 1917, como se había desarrollado el socaire de la de 1857, pretendiéndose poner coto a esta variante de las prácticas caciquiles y dilatándose, por ende, la esfera de influencia política presidencial mediante la reforma de 1933.

En esta misma fecha se añadió, a la fracción VI, la conjunción "y", para enlazarla con la fracción VII, entonces adicionada, y que ha permanecido sin modificación hasta esta fecha. Mediante esta última fracción se hizo remisión al Artículo 59, donde se establece que los diputados y senadores suplentes podrán ser electos para el siguiente periodo con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio, en tanto que los propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes para ese siguiente periodo.

Con esta reforma se introdujo el sistema de no reelección sucesiva en el cuerpo legislativo. Es evidente que el efecto más directo de la reforma se refiere a las relaciones entre los órganos legislativo y ejecutivo.¹⁰⁸

Artículo 56

También reformado este artículo en 1933, amplió de 4 a 6 años el periodo de ejercicio para los senadores.

Como otras, también esta reforma supuso avances para el ejercicio de la autoridad presidencial, y un repliegue, no tanto en la de los legisladores, cuanto en las facultades de los propios electores para participar en procesos electorales que les permitieran reafirmar o reencauzar la actuación de sus representantes. En efecto, los periodos más amplios en el ejercicio de cargos de representación entrañan una dualidad antitética. De un lado, como ya se ha dicho al comentar las reformas al Artículo 51, se confiere al legislador un periodo más amplio para el ejercicio de su cargo, y, por lo mismo, se compensan las desventajas de la no reelección por cuanto hace a la adquisición de experiencia y a

¹⁰⁸ Véanse los comentarios más amplios que se hacen a este respecto, en el Artículo 51.

la formación de una personalidad con imagen pública bien identificada. Pero, por el otro, se priva al electorado de manifestar su voluntad y decisiones a través de las urnas electorales. Así, la idea no del todo infundada de que un pueblo sólo ejerce la soberanía cuando vota, se ve relativamente afectada en la misma medida que las posibilidades de elegir se reducen.¹⁰⁹

Es claro, sin embargo, que los procesos electorales muy frecuentes, también traen consigo distorsiones, en ocasiones muy significativas, por cuanto hace al comportamiento electoral de los ciudadanos y de los partidos políticos, y que se pasa de la preocupación institucional a la mera tentación electoral. En 1933, después de un prolongado periodo de convulsiones sociales, quizá se tuvo más en cuenta evitar esta distorsión que mantener la garantía popular del ejercicio de la soberanía. En cualquier caso, y aun sin haberlo querido, la consecuencia más directa fue otorgar al Ejecutivo un elemento nuevo para su predominio.

Además, Herrera y Lasso certeramente ha observado otra consecuencia, pues es muy cierto que por la reforma de 1933 la Cámara de Senadores, renovada totalmente en cada periodo, ya no es el tribunal idóneo del juicio político.¹¹⁰

Artículo 58

El Artículo 58 original, establecía la duración de cuatro años para los senadores, y la renovación, por mitad, cada dos años, de la Cámara que éstos integraban. Al pasar la definición del término para el ejercicio del encargo al Artículo 56, que ya hemos visto, se suprimió, igualmente, la renovación, por mitad, cada bienio, y por lo mismo el Artículo 58 fue modificado para establecer los requisitos exigibles para ser elegido senador que, hasta 1933, cuando esta reforma también se llevó a cabo, aparecían en el Artículo 59.

La renovación por mitades, en la Cámara de Senadores, constituye una práctica que el constituyente mexicano tomó de la Constitución norteamericana, y que desde muchos puntos de vista representaba un elemento de continuidad en el ejercicio de la función legislativa desempeñada por los senadores. Sin embargo, toda vez que esta modalidad, en cuanto a la integración de la Cámara de Senadores, suponía, igualmen-

¹⁰⁹ Cfr. Fernando López Cárdenas, *Compendio de Derecho Constitucional*, México, 1947, p. 85. Véase, además, los comentarios más amplios que, sobre esta materia, se hacen con motivo de las reformas al Artículo 51.

¹¹⁰ Manuel Herrera y Lasso, *Estudios Constitucionales*, Editorial Jus, S.A., México, 1964, p. 57.

te, la posibilidad de mantener un elevado nivel de independencia con relación al titular del Ejecutivo, fue cancelado el mecanismo de la renovación por mitades, para dar lugar al sistema de renovación total del Senado, coincidiendo, en cada caso, con el periodo presidencial. De esta manera, y como ha sido práctica a partir de entonces, la Cámara de Senadores se integra, en muy buena medida, de acuerdo con los intereses, las intenciones y, en su caso, las simpatías del Presidente que entrará en funciones prácticamente al mismo tiempo que la nueva Cámara de Senadores.

Así, con la reforma de 1933 se produjo, justamente, lo contrario de lo que el Constituyente queretano pretendió: que frente al Ejecutivo hubiese siempre, por lo menos, un número de senadores capaces de mantener una actitud no imprescindible de desafío, pero sí necesariamente de independencia, frente al Presidente de la República. Este fue el inequívoco designio del Constituyente, que tradujo la decisión política fundamental del pueblo mexicano en el sentido de establecer un efectivo sistema de pesos y contrapesos en la vida política nacional, para conjurar, en lo posible, el surgimiento de monopolios de poder que afectarían un proceso democrático y soberano; proceso en el cual el pueblo de México, del México revolucionario, estaba esencialmente interesado.

Con todo, también debe tenerse en cuenta que otra de las exigencias que cualquier pueblo plantea, se refiere a la estabilidad de las instituciones que ha creado. La democracia como pretexto de inestabilidad es un sistema precario; la estabilidad como desiderátum único, es un sistema arbitrario. Quizá en 1933 lo que se pretendió fue centrar el fiel de la balanza, dándole a las instituciones márgenes razonables de estabilidad y manteniendo para el pueblo niveles aceptables de participación. Si hemos de juzgar por las consecuencias históricas de la reforma de 1933, tendremos que reconocer que no se privó al pueblo de todos sus derechos y que, en cambio, sí se aportó al sistema institucional un mecanismo de estabilidad cuyos resultados son más fructíferos que la mera garantía otorgada al pueblo para sus mecanismos de representación.

En 1972 este artículo fue objeto de una nueva reforma, referida solamente a la determinación del límite mínimo de edad para ser senador, disminuyendo el anterior de 35 años al actual de 30. El Presidente expresó, en su iniciativa, que la exigencia de haber cumplido 35 años ya no correspondía al presente, aunque seguía siendo válido demandar una mayor experiencia cívica para integrar el Senado que para formar parte de la Cámara de Diputados, pues el primero es una asamblea "cuya función equilibradora exige una más profunda práctica política".

Artículo 59

Como ya se ha dicho, el Artículo 59 de la Constitución queretana pasó, en 1933, a formar parte del Artículo 58, para dar lugar a la reforma mediante la cual se proscribió la reelección de senadores y diputados para periodos inmediatos.

En el dictamen correspondiente, y haciendo referencia al problema de la no reelección, se decía, como ya hemos visto antes, al referirnos a la reforma al Artículo 51, que no existen antecedentes en nuestra historia que puedan convalidar un planteamiento antireeleccionista en el caso de los miembros del Poder Legislativo y que, por lo mismo, el principio de la no reelección era aceptado estrictamente como una medida de orden político.

Conviene señalar que, con motivo del encendido debate que en esa ocasión se produjo, hubo una propuesta que excedía al contenido del proyecto formulado por el Partido Nacional Revolucionario, de acuerdo con la cual se sugería que los diputados pidieran al Partido Nacional Revolucionario que, a su vez, se dirigiera al Presidente de la República, a efecto de que quien en alguna ocasión hubiese sido secretario de Estado, no pudiese volverlo a ser nunca porque, decía el autor de la ponencia, "ahí es donde está el continuismo".

Manuel Barquín afirma que, al abolirse la renovación parcial del Senado, se contribuyó a impedir que el legislativo desarrolle un espíritu de cuerpo y, consecuentemente, una auténtica independencia del Poder Ejecutivo,¹¹¹ mientras que para Burgoa la medida obedeció a una razón de congruencia,¹¹² y Antonio Martínez Báez sustenta: "Las numerosas y graves reformas a la Constitución, relativas a los dos poderes políticos de nuestra organización gubernativa, no fueron objeto de ningún debate público amplio, ilustrado y sereno, en el que participaran los representantes de diversos grupos sociales: esas reformas trascendentales tuvieron su origen en la convención extraordinaria del Partido Nacional Revolucionario, reunida en Aguascalientes en el mes de octubre de 1932, y cuyas resoluciones, emanadas de una asamblea extraconstitucional, fueron aprobadas apresurada y fielmente por el complejo órgano legislativo encargado de modificar la Ley Suprema de la nación, en el brevísimo lapso de sólo un mes. El Congreso de la Unión fue convocado

¹¹¹ Manuel Barquín, "Funciones de control del Senado en relación al Ejecutivo", en *El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, UNAM, México, 1977, p. 86.

¹¹² Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1973, p. 780.

a sesiones extraordinarias el día 2 de marzo de 1933, y ya el 29 de los mismos mes y año, hizo la promulgación de tan importantísimas reformas constitucionales, previo el cómputo de la aprobación dada por las Legislaturas de los Estados". Agrega Martínez Báez: "La no reelección de los senadores y diputados al H. Congreso Federal nunca fue postulada por los precursores de 1906, ni por los realizadores de la Revolución Mexicana, Madero en 1910 y Carranza en 1917. Fue una asamblea extraordinaria de un partido político con fuerza incontrastable, el órgano extralegal que sin consulta alguna de carácter democrático, «dictó», bajó la pasión creada por los acontecimientos políticos de 1928 y de 1932, y bajo la influencia y aun la sombra de los generales Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, las caprichosas e ilógicas reformas a la organización del Congreso Federal, olvidando tanto la doctrina de la ciencia del derecho político, como la experiencia revelada en algunos periodos brillantes del parlamentarismo mexicano".¹¹³

Artículo 63

Con motivo del establecimiento de los diputados de partido en 1963, se adicionó un cuarto párrafo al Artículo 63 constitucional de conformidad con el cual incurren en responsabilidad, y por tanto se hacen acreedores a las sanciones que la ley señala, aquellas personas que habiendo sido elegidas diputado o senador no se presenten, sin causa justificada a juicio de la respectiva Cámara, a desempeñar el cargo para el que fueron electos, dentro de un plazo de treinta días. Por igual, incurren en responsabilidad los partidos políticos que, habiendo postulado candidatos en una elección federal, tomen el acuerdo de que sus miembros por elegirse, o electos, no se presenten a desempeñar sus funciones.

La importancia de esta reforma reside, fundamentalmente, en la circunstancia de reconocer personalidad a los partidos políticos, y de otorgarles un carácter constitucional.

Artículo 67

En 1920, el entonces Presidente electo Álvaro Obregón, presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa que la diputación del Distrito Federal hizo suya. Así comenzó la serie de iniciativas que han sido

¹¹³ Cit. por Pedro Pablo Camargo, *Reelección presidencial y reelección parlamentaria en América y México*, UNAM, México, 1965, p. 62.

planteadas al Congreso de la Unión, para reformar la Constitución, que no han provenido de los órganos constitucionalmente facultados para proponerlas.

En efecto, la Constitución no establece la potestad del Presidente electo para iniciar proyectos de ley ni de reformas en la Constitución, como no la establece, igualmente, para los partidos políticos; sin embargo, ya se ha visto, al comentar otros artículos, cómo diversas modificaciones han sido propuestas, no por el Presidente, ni por las Legislaturas, ni por los miembros del Congreso de la Unión, sino por los partidos políticos, y de manera muy precisa por uno: por el Partido Nacional Revolucionario. En el caso de la reforma que comentamos, comienza así: "Alvaro Obregón, Presidente electo de la República, con domicilio en la Av. Madero No. 1, etcétera".

La proposición del Presidente electo se refería, en rigor, al Artículo 79, fracción IV, de la Constitución, y atendía a la circunstancia de facultar a la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión, o a cualquiera de estas Cámaras. Fue el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales el que estableció la concordancia de la modificación al Artículo 67, con motivo de la propuesta de modificación aceptada para el Artículo 79, fracción IV, misma que también se proyectó sobre los Artículos 69, 72, inciso j; 84 y 89, fracción XI.

Lo que en todo caso llama la atención y constituye el aspecto que merece ser subrayado de la iniciativa propuesta por el general Obregón, son sus consideraciones acerca de la tendencia del Ejecutivo a concentrar, de conformidad con lo preceptuado por la Constitución Federal, una gran suma de facultades con mengua de las que corresponden a otros poderes y, de manera muy particular, al Poder Legislativo. Señalaba Obregón que la restricción impuesta a la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, iba en demérito de la libertad del Poder Legislativo, y que consideraba llegado el momento de que esta Comisión recobrara las atribuciones que le eran propias, y que garantizarían, en muy buena medida, la independencia del Poder Legislativo frente al Ejecutivo.

La fecha de la iniciativa del Presidente electo es del 20 de noviembre de 1920. No es difícil que Obregón haya tenido en mente, en el momento de presentar esta iniciativa, el hecho de encontrarse en el décimo aniversario de la Revolución de 1910, y que, por lo mismo, era conveniente afianzar su imagen y plantear una posición novedosa y atractiva para la opinión pública mexicana. En todo caso, la Comisión de Puntos Constitucionales, que integraban los diputados Rafael Martínez de Es-

cobar y Antonio Díaz Soto y Gama, presentó un dictamen favorable, apoyando la iniciativa de Obregón, el 9 de febrero de 1921; fue entonces cuando se produjo la ampliación del alcance de la iniciativa de Obregón para modificar, también, en lo conducente, la fracción undécima del Artículo 89 constitucional.

De acuerdo con el Artículo 67, el Presidente de la República podía convocar al Congreso de la Unión, o a una sola de sus Cámaras, para tener periodos extraordinarios de sesiones. En 1923, bastante después de presentada la iniciativa, al reformarse este artículo, le fue retirada la correspondiente facultad al Presidente de la República, y otorgada a la Comisión Permanente.

Esta es una de las pocas reformas constitucionales que se han realizado para fortalecer al Congreso. En efecto, al tener el Presidente de la República la facultad exclusiva de convocar al Congreso a sesiones, se le daba la posibilidad de eludir, si este fuera el caso, las funciones hipotéticamente incómodas para el ejercicio incontestado de sus funciones, por parte de los miembros del Congreso. Por el contrario, si la Comisión Permanente, que el propio Congreso integra, posee las atribuciones constitucionales para convocar al Congreso cuando lo estime pertinente, se le da a este órgano del poder la facultad de hacerse presente en los momentos en que la vida pública del país pudiera demandarlo.

Es verdad, sin embargo, que hay casos, constitucionalmente previstos, de acuerdo con los cuales el Congreso debe ser convocado de manera automática, como cuando se produce la declaración de suspensión de garantías o es preciso designar a un presidente interino o sustituto.

Artículo 69

Al mismo tiempo que fue reformado el Artículo 67, lo fue el Artículo 69. Estatuía el texto anterior que, con motivo de la apertura de las sesiones del Congreso, ordinarias o extraordinarias, el Presidente de la República tendría, en el segundo caso, que exponer las razones por las que convocó al periodo extraordinario, así como el asunto o asuntos que ameritasen una resolución perentoria; por virtud de la reforma de 1923, es al presidente de la Comisión Permanente a quien incumbe informar acerca de los motivos o razones que dieron cauce a la convocatoria.

Esta reforma, de simple concordancia, era imprescindible a la luz de las modificaciones introducidas, y ya comentadas, al Artículo 67.

Artículo 72

De acuerdo con el sistema originalmente establecido en el inciso "j" del Artículo 72, el Presidente de la República no podía hacer observaciones respecto del decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias expedido por la Comisión Permanente del Congreso, quien sólo tenía esta facultad en los términos del Artículo 84.

A partir de la reforma de 1923, y toda vez que con esa fecha se dio a la Comisión Permanente la facultad exclusiva de convocar al Congreso para sesiones extraordinarias, se amplió la prohibición de injerencia presidencial en cuanto al decreto respectivo.

Artículo 73

La fracción I del Artículo 73 fue modificada en 1974, para suprimir la referencia a los territorios federales. A su vez, la fracción II fue derogada, pues se refería estrictamente al procedimiento para erigir los territorios en Estados.

A este respecto, y con toda razón, Tena Ramírez opina que hacer derivar de la desaparición, de hecho, de los últimos territorios, como consecuencia necesaria, la supresión de la figura abstracta del territorio federal, es, "por lo menos, punto opinable". Agrega el distinguido tratadista que resulta ilógico que, de la eventualidad histórica de que en un momento dado no existan territorios, se siga la consecuencia de privar al Congreso de su facultad constitucional de "admitir nuevos territorios a la Unión Federal" (fracción I del Artículo 73), pues a nadie se le ha ocurrido que la admisión de nuevos territorios sólo procedía a condición de que existieran de antemano otras entidades semejantes a las cuales hacer compañía. Y, por supuesto, de conservar el Congreso su facultad de admisión, tampoco habría motivo para despojarlo de la facultad conexas de erigir, oportunamente, en Estados, a los territorios admitidos (fracción II del Artículo 73).¹¹⁴

La fracción VI del Artículo 73 fue objeto de una trascendental reforma en 1928. En efecto, hasta entonces estuvo constitucionalmente consagrado el régimen municipal en el Distrito Federal y en los territorios federales. Las bases de la fracción VI, de acuerdo con el texto original, establecían lo siguiente:

¹¹⁴ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1977, p. 353. En el mismo sentido opina Efraín González Morfín, "Reformas y adiciones a la Constitución", en *Jurídica*, Universidad Iberoamericana, julio de 1978, No. 10, t. I, p. 154.

a) El Distrito Federal y los territorios estaban divididos en municipalidades, con la extensión y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos, y contribuir a los gastos comunes.

b) Cada municipalidad estaba a cargo del respectivo ayuntamiento designado por elección popular directa.

c) El gobernador del Distrito Federal acordaba directamente con el Presidente de la República.

d) Los magistrados y jueces de primera instancia del Distrito Federal y de los territorios eran nombrados por el Congreso de la Unión erigido en Colegio Electoral en cada caso. Tanto en las faltas temporales como en las absolutas de los magistrados, correspondía nombrar substitutes al Congreso de la Unión o, en sus recesos, la Comisión Permanente acordaba los nombramientos provisionales que procediesen. El propio artículo señalaba que: "a partir del año de 1923, los magistrados y los jueces a que se refiere este inciso, sólo podrán ser removidos de sus cargos si observan mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que sean promovidos a empleo de grado superior". A partir de la misma fecha la remuneración que dichos funcionarios percibían por sus servicios no podía ser disminuida durante su encargo.

La reforma de 1928 introdujo las siguientes modificaciones:

a) Se estableció que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del Presidente de la República, "quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva".

Esta reforma pareció abandonar el concepto de gobernador del Distrito Federal y, en efecto, ésta es una denominación que ha venido siendo omitida a partir de entonces. No obstante, en la fracción II del Artículo 89, y en el Artículo 92 constitucionales, se sigue haciendo referencia expresa al gobernador del Distrito Federal y, por lo mismo, es éste y no otro el título que constitucionalmente le corresponde.¹¹⁵

¹¹⁵ Andrés Serra Rojas apunta el problema que surge de la lectura de los textos constitucionales, de la Ley Orgánica de la Administración Pública y de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, para saber si estos últimos están en lo justo al hablar de Departamento del Distrito Federal en lugar del gobierno del Distrito Federal. De tal texto del Artículo 73, fracción VI —dice el autor—, podría desprenderse que ambas disposiciones legales están dentro de la Constitución, al señalar como órgano u órganos al Departamento del Distrito Federal; pero el Artículo 92 de la Constitución, claramente distingue entre el gobierno del Distrito Federal y los departamentos de Estado. Si el ánimo del legislador constituyente hubiera sido en el mismo sentido de la ley, no hubiera hecho ninguna diferenciación y hubiera hablado exclusivamente de departamento de Estado. No lo hizo, porque el

b) El gobierno de los territorios estaría a cargo de gobernadores nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, de quien dependerían.

c) Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios, serían hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgaría o negaría la correspondiente aprobación dentro de un término improrrogable de diez días. En caso de que la Cámara nada resolviera dentro de ese término, los nombramientos se tendrían por aprobados, y en el caso de que la Cámara no aprobara dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República podría hacer un tercer nombramiento, que surtiría sus efectos de inmediato en términos provisionales, para ser sometido a la Cámara en el siguiente periodo de sesiones. En este último caso, si la Cámara aprobaba o nada resolvía, el magistrado, nombrado provisionalmente, adquiriría el carácter de definitivo, y si el nombramiento provisional era desechado, el magistrado cesaría desde luego en sus funciones y el Presidente debería someter un nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara, de acuerdo con el procedimiento ya señalado.

Por cuanto hace a los jueces de primera instancia, menores y correccionales del Distrito Federal y de los territorios, todos serían nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

d) La fracción que comentamos también fue reformada en el sentido de establecer que los magistrados y los jueces del distrito y de los territorios federales podrían ser privados de sus cargos en los términos de la parte final del Artículo 111 de la Constitución, previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

En 1934 se fijó como duración para el cargo de magistrado y juez en el distrito y territorios federales el término de 6 años, y según la reforma de 1940 a la misma fracción, los territorios quedaron divididos en municipalidades, con la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a sus gastos comunes. Se establecía, igualmente, que cada municipalidad de los territorios estarían a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.

En 1944 se restableció la inamovilidad de los magistrados y jueces; en 1951 se ajustó la redacción de texto de la base 5a. y en 1974 se

derogó la base segunda de la fracción VI, y se introdujeron los cambios pertinentes con motivo de la supresión de los territorios federales.

Como se puede observar, el cambio más significativo introducido a esta fracción se produjo en 1928, al suprimirse la organización municipal en el Distrito Federal y en los territorios, mediante la que Herrera y Lasso llamó "retrógrada reforma".¹¹⁶

Es verdad que las características del Distrito Federal, sede de los poderes federales, no permiten la coexistencia con las que pudieran ser autoridades propias de una entidad federativa. De ocurrir ésto se produciría un problema de colisión política entre las autoridades públicas federales y las autoridades públicas locales. Pero lo que no contraviene a la organización política del Estado mexicano es la coexistencia del sistema municipal con las autoridades federales en una misma demarcación territorial. Así lo entendió el Constituyente de 1917 y, por lo mismo, aceptó que en el Distrito Federal hubiese vida municipal.

Bien sabido es que la organización política fundamental es el municipio, y que en su ámbito se dirimen las más inmediatas aspiraciones cívicas de la población. Al suprimirse el municipio en el distrito y en los territorios federales en 1928, se privó a la ciudadanía del Distrito Federal de los cauces indispensables para la expresión de su voluntad y de sus decisiones políticas.

Las causas que llevaron a tomar esa decisión pueden entenderse con toda claridad: por su naturaleza, los habitantes de sectores urbanos y, en especial, la población del Distrito Federal, por razones de carácter histórico y de mayor concentración demográfica, poseen una tradición y una fortaleza política superiores a las de cualquier otro conjunto de ciudadanos en cualquier otra órbita de la República. De esta suerte, la existencia de elecciones municipales y de autoridades municipales representaba un significativo contrapeso a la acción de los poderes federales, y de manera muy particular, a la del Presidente de la República.

Esas razones, de carácter eminentemente político, permiten explicar el contenido de la reforma practicada en 1928 y explican, asimismo, que en 1940 una tímida disposición constitucional haya permitido el retorno de la vida municipal a los territorios. De esta suerte, se significó también la necesidad de dar cabida a los procedimientos institucionales para que la ciudadanía de los territorios no quedase al margen de la ley, y se puso de manifiesto, por igual, el avance logrado en cuanto al fortalecimiento del Poder Ejecutivo, que ya no se sentía tan amenazado, como en 1928, por el ejercicio de los derechos ciudadanos

¹¹⁶ Manuel Herrera y Lasso, *Estudios Constitucionales, cit.*, p. 99.

en el ámbito del municipio libre. La reforma, con todo, se quedó a medias, pues siguió latente el temor de restituir a los habitantes del Distrito Federal su plena capacidad de acción política a través de las elecciones y de la constitución de autoridades municipales.

Los otros cambios introducidos a la fracción VI del Artículo 73 atienden a los procedimientos para la designación de magistrados y jueces que pasaron de un mecanismo típicamente electoral previsto en 1917, a otro que confirió al Presidente de la República, —y sólo de manera subsidiaria a la Cámara de Diputados—, la posibilidad de realizar los nombramientos correspondientes. Tiene relevancia también, por cuanto hace al nombramiento de los magistrados y de los jueces, la reforma de 1934, de acuerdo con la cual se fijó el término de 6 años para el ejercicio de la judicatura, con lo cual, durante algunos años, quedó roto el principio de la inamovilidad de los jueces que es, como bien se sabe, una de las más importantes garantías para la objetividad en la delicada tarea de impartir justicia.¹¹⁷

En 1946, la fracción VIII del Artículo 73 fue adicionada, estableciéndose que ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos, salvo aquellos que se realicen con propósitos de regulación monetaria, o aquellos que se contraten durante alguna emergencia declarada en los términos del Artículo 29 constitucional.

De hecho, esta adición a la fracción VIII constituyó una limitación a las facultades del Congreso fijadas en la primera parte de la propia fracción, y de conformidad con las cuales corresponde a este órgano del poder fijar las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos. Seguramente, la preocupación del Constituyente Permanentemente residió en la posibilidad de que el Ejecutivo desbordase los límites naturales de la legislación ordinaria, y que era preciso enmarcar sus posibilidades de acción en el ámbito de la propia letra constitucional.

En 1942, se suprimió la expresión que permitía al Congreso formular normas "para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, dejándose solamente la parte que corresponde a impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones".

Sucesivas adiciones introducidas a la fracción X en los años de 1929, 1933, 1934, 1935, 1940, 1942 (una en octubre y otra en noviembre), 1947 y 1973, permiten establecer una prolongada secuencia, por virtud

¹¹⁷ Raúl Carrancá y Trujillo, "La administración de justicia", en *México. Cincuenta Años de Revolución*, t. III, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, p. 132.

de la cual las facultades legislativas de la Federación se ensancharon considerablemente.

En efecto, la escueta fracción X facultaba al Congreso en su texto original: "para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito, y para establecer el banco de emisión único en los términos del Artículo 28 de esta Constitución".

En las reformas subsecuentes, cuya cronología ya fue enunciada, se amplió el número de facultades del Congreso para legislar también sobre los siguientes aspectos:

a) Trabajo (1929). Se prescribe, además, que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, excepto en los asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte que contasen con una concesión federal (la reforma utilizaba la equívoca expresión "amparada por concesión federal" desvirtuando así el significado que la propia Constitución ha otorgado a la expresión amparo), así como las empresas mineras y de hidrocarburos y los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas.

b) Trabajo en la industria textil (1933).

c) Obligaciones patronales en materia educativa (1934).

d) Participación de los Estados y los municipios en los rendimientos de los impuestos sobre energía eléctrica (1934).

e) Sobre industria cinematográfica (1935).

f) Sobre las disposiciones laborales en la industria eléctrica (1940).

g) Sobre juegos con apuestas y sorteos (1947).

En virtud de la reforma de 1942, una parte del contenido de esta fracción pasó a constituir la fracción XXXI del Artículo 123.

Carpizo encuentra en el Artículo 73 un ejemplo constitucional de paulatina centralización¹¹⁸ o, paradójicamente, "federalización". Para Lanz Duret la "federalización" de la legislación laboral fue una reforma conveniente, que era reclamada por las contradicciones en que se habían colocado los trabajadores en las diversas regiones de la República. "Es cierto que vivimos bajo un régimen federal, pero éste sólo debe producir

¹¹⁸ Jorge Carpizo, "Sistema Federal Mexicano", en *Los Sistemas Federales del Continente Americano*, Fondo de Cultura Económica, UNAM, México, 1972, p. 545. Coincide Guillermo Floris Margadant: "Durante la vigencia de esta Constitución, ha sido notable el traslado de la facultad legislativa desde el parlamento hacia el poder ejecutivo (mediante formal delegación o sin ella), y el incremento del poder de la Unión frente a las facultades de los Estados. En ambos aspectos, lo que sucede en México es un fenómeno que encuentra claros paralelos en la práctica constitucional de otros países", *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, UNAM, México, 1971, p. 214.

consecuencias para la descentralización política y administrativa del gobierno, para llegar a la eficacia de los servicios públicos y prevenir el despotismo de las autoridades. Pero la existencia de la Federación no modifica de una manera tan radical las condiciones económicas ni el criterio sociológico de los habitantes del país para que sea indispensable establecer legislaciones regionales en materia de trabajo o en materia agraria, ni en general sobre asuntos que requieren unidad y coordinación de tendencias y de principios".¹¹⁹

Además, en el orden político, "con una legislación federal uniforme se evitará el radicalismo simulado y el exhibicionismo ante la galería de varios gobernadores inmorales y ambiciosos", concluye Lanz Duret.

Una opinión desfavorable proviene de Alberto Trueba Urbina, para quien el Constituyente de 1917, "fiel a su ideario revolucionario y federalista", en el primitivo Artículo 123 encomendó, tanto al Congreso de la Unión como a las Legislaturas de los Estados, la facultad para legislar en materia de trabajo y previsión social (si bien el proyecto de Constitución facultaba al Congreso para legislar en toda la República, en materia laboral); pero a partir de la reforma de 1929, "se le arrebató a los Estados esta facultad, a fin de que correspondiera exclusivamente al Poder Legislativo Federal. Así quebrantada la soberanía de las entidades federativas, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal del Trabajo que fue promulgada por el Presidente de la República el 18 de agosto de 1931. Desde entonces la función legislativa laboral es exclusiva de la Federación, en tanto que la actividad jurisdiccional se comparte entre las autoridades federales y locales; sin embargo, al correr del tiempo se han ido restringiendo las atribuciones de éstas".¹²⁰

En todo caso la reforma de 1929 fue el resultado de un proceso natural.

En abril de 1926, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo giró una circular —de dudoso fundamento constitucional— previniendo a los gobernadores de los Estados que, cuando surgiera algún conflicto

¹¹⁹ Miguel Lanz Duret, *Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, México, 1933, p. 410.

¹²⁰ Alberto Trueba Urbina, *El Nuevo Artículo 123*, Editorial Porrúa, 1a. edición, México, 1953, p. 262. Tesis contraria sustenta Mario de la Cueva, quien observa que esta tendencia a federalizar la aplicación de las leyes apareció poco tiempo después de la promulgación de la ley; "fue patente en el Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial, del año 1934, y nos parece justa: La división en la aplicación del derecho del trabajo produce graves trastornos, por la falta de uniformidad en su interpretación y aplicación, inconveniente que no siempre ha podido salvar la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia", *Derecho Mexicano del Trabajo*, Editorial Porrúa, México, 1969, p. 399.

ferrocarrilero, debía remitirse el asunto al Departamento de Trabajo de la Secretaría. Un año después, mediante otra circular a los gobiernos de los Estados, se les indicó que, tratándose de conflictos concernientes a la minería, debían seguir el mismo procedimiento, y se invocó como fundamento la ley reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución, que declaraba de jurisdicción federal todo lo relativo a esa industria. Finalmente, una nueva circular estableció que "en atención a que se había celebrado por todos los industriales y trabajadores de la República un contrato colectivo para regir uniformemente sus relaciones, las cuestiones relativas a la industria textil quedaban en el mismo caso de ferrocarriles y de minas".¹²¹

La validez constitucional de estas disposiciones era muy discutible, mas no subsiste hoy el problema en virtud de la reforma a la fracción X del Artículo 73 de la Constitución.

Por cuanto hace a la federalización de las leyes del trabajo en lo que atañe a las obligaciones patronales en materia educativa, Abelardo Rodríguez apunta la gran trascendencia de la reforma a la fracción X del Artículo 73 constitucional.¹²²

En octubre de 1965, la diputación del Partido Acción Nacional presentó un proyecto de reformas a la fracción XIII, a la IX del Artículo 89, y a la II del Artículo 117. Fundaba su iniciativa señalando que las facultades concedidas por la Constitución en 1917 a los poderes federales para otorgar, expedir y reglamentar patentes de curso, no habían sido ejercidas, como corresponde, naturalmente, a un país respetuoso de las naciones y amante de la paz que, si durante mucho tiempo en el curso de su historia fue víctima del corso marítimo, nunca pretendió a su vez auspiciarlo.

El dictamen correspondiente reconoció el evidente anacronismo de las disposiciones relativas al corso, toda vez que en la actualidad ningún país del mundo, dentro del sistema constitucional, las pone en práctica.

Así, en 1966 fue suprimida la referencia que la fracción XIII del Artículo 73 hacía, facultando al Congreso para reglamentar el modo de expedición de las patentes de curso.

En sus términos originales, la fracción XIV autorizaba al Congreso para levantar y sostener al ejército y a la armada, así como para reglamentar su organización y servicio. Mediante la reforma de 1944, se incorporó también a las fuerzas armadas la fuerza aérea. Es obvio el

¹²¹ De la Cueva, *op. cit.*, p. 135.

¹²² México a través de los informes presidenciales. *La educación pública*, Secretaría de la Presidencia, México, 1976, pp. 226-8.

por qué de la omisión correspondiente en la Constitución de 1917, y el por qué de la inclusión llevada a cabo en 1944.

Dos han sido las modificaciones introducidas a la fracción XVI del Artículo 73. La primera, en 1934, modificó el cuerpo de la fracción.

En efecto, en el texto original se leía que el Congreso estaba facultado "para dictar las leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización e inmigración y salubridad general de la República". En 1934, y con motivo de las reformas que también se introdujeron a los Artículos 30 y 37 de la Constitución, se incluyeron las expresiones "nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros" que no quedaban comprendidas en las que ya fueron transcritas.

La segunda reforma, de 1971, fue introducida en la base cuarta de la propia fracción, a efecto de darle competencia al Consejo de Salubridad General para adoptar medidas que permitan prevenir y combatir la contaminación ambiental.

De esta forma se dio respuesta a uno de los más apremiantes problemas de los conglomerados urbanos contemporáneos, que es el de la contaminación ambiental. Sin que en México se hayan adoptado, hasta la fecha, las medidas drásticas que en otros lugares del mundo han permitido abatir los niveles de contaminación, sí se fija, al menos, la competencia jurídica del Consejo de Salubridad General para adoptar las medidas más adecuadas, con el fin de restituir la limpieza del ambiente urbano.

En la exposición de motivos de su iniciativa, decía el Presidente que la ampliación de industrias ya existentes, y la creación de otras muchas, liberan, directa o indirectamente, sustancias contaminantes del ambiente; a su vez, el considerable aumento en el número de vehículos de combustión interna en circulación, así como el empleo cada vez más frecuente de plaguicidas y de otras sustancias susceptibles de alterar el equilibrio ecológico contaminando el aire, agua y tierra, presentan un riesgo para la salud y el bienestar público, y daños para la fauna y la flora.

Por su parte, al comparecer ante la Cámara de Diputados el secretario de Salubridad, reconoció que la legislación vigente era dispersa e insuficiente, y que la magnitud del problema hacía imperativa su revisión para sistematizar y actualizar las normas jurídicas en ese campo.

La ampliación de las facultades presidenciales queda de manifiesto en la declaración del secretario de Salubridad: "Ciertamente, la base 1ª de la fracción XVI da al Congreso la atribución de dictar disposiciones generales de carácter reglamentario en todo el país, entre las cuales podrán incluirse aquellas destinadas a prevenir o reducir la con-

taminación ambiental. Pero por una parte, las interpretaciones sobre los alcances de esta base 1^a han sido muy diversos, teniendo algunos de ellos un carácter restrictivo. Desde luego que el propósito de la iniciativa no es de ninguna manera el de interferir con las amplias facultades legislativas que corresponden en materia de salubridad general al Honorable Congreso de la Unión. Se pretende, solamente, sentar las bases para que en los recesos de este Cuerpo Legislativo, el Consejo, que es una dependencia directa del Ejecutivo Federal, pueda, si la urgencia y la gravedad del caso así lo amerita, tomar las medidas pertinentes, que serán después revisadas por el propio Congreso. Parece conveniente señalar que la experiencia histórica nos demuestra que *las facultades excepcionales que otorgó el Constituyente a las autoridades sanitarias, han sido ejercidas con prudencia y moderación, sin ocasionar ningún desajuste institucional*" (subrayado mío).

En su momento el dictamen correspondiente estableció:

1. "Que dicha iniciativa tiene el propósito de otorgar en forma expresa, al Consejo de Salubridad General, la facultad de poner en vigor medidas para prevenir y combatir la contaminación", y

2. "Que el propósito de la iniciativa no interfiere con las facultades legislativas que corresponden en materia de salubridad general al Congreso de la Unión. Se pretende, solamente, sentar las bases para que en los recesos de este Cuerpo Legislativo, el Consejo, que depende directamente del C. Presidente de la República, pueda, si la urgencia y la gravedad del caso así lo amerita, dictar las medidas pertinentes, que serán después revisadas por el propio Congreso en los casos que le competan".¹²³

Con motivo de las reformas ya mencionadas de 1928, fueron suprimidas las originales fracciones XXV y XXVI del Artículo 73 que establecían, respectivamente, las facultades del Congreso para constituirse en Colegio Electoral, para nombrar a los ministros ("magistrados" era la expresión entonces utilizada) de la Suprema Corte de Justicia, y a los magistrados y jueces del Distrito Federal y de los territorios, y para aceptar las renunciaciones de los propios ministros de la Corte y de los magistrados y jueces, pudiendo nombrar substitutes para dichos funcionarios judiciales en sus faltas temporales o absolutas.

Al correrse la numeración quedó como fracción XXV la anterior XXVII. Esta fracción ha sido objeto de tres modificaciones: en 1921, 1944 y 1966.

¹²³ Cfr. Mario Alberto Chávez González, "Legal protection of environment in Mexico", *Legal Protection of the Environment in Developing Countries*, UNAM, México, 1976, esp. p. 292.

En sus términos originales, la fracción facultaba al Congreso para establecer escuelas profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, así como escuelas prácticas de agricultura y de artes y oficios y museos, bibliotecas, observatorios y demás instituciones concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República "entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación". Agregaba la fracción que los títulos expedidos por estos establecimientos surtirían efectos en toda la República.

En 1921, con motivo de las profundas reformas educativas de José Vasconcelos, la primera reforma a la Constitución de 1917 amplió el orden de las facultades del Congreso, de suerte que se le facultó para establecer, organizar y sostener, en toda la República, escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, además de las otras instituciones que ya la fracción original preveía.¹²⁴

Otro aspecto de gran trascendencia en la reforma de 1921, fue establecer la jurisdicción federal sobre los planteles establecidos, sostenidos y organizados por la propia Federación, sin menoscabo de la libertad de los Estados para legislar acerca del mismo ramo. Con esto quedó superada la ambigua disposición constitucional en el sentido de que las facultades del Congreso podrían ser ejercidas hasta en tanto los establecimientos creados por la Federación pudiesen ser sostenidos por la iniciativa de los particulares.

Es explicable que el Constituyente haya planteado alcances tan modestos para la acción educativa del Estado, supuesto que los recursos económicos del propio Estado eran, a la fecha, de una muy dramática cortedad. Empero, en 1921, sin que en el panorama financiero hubiera cambios substanciales, si se reforzó la idea y la decisión del Estado en el sentido de dar a la educación un papel preponderante en el desarrollo de la vida social, institucional y cultural del país.

En 1934, se agregó a la propia fracción la facultad del Congreso para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los municipios, el ejercicio de la función educativa, así como las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, procurando unificar y coordinar la educación en toda la República.

Aquí, una vez más, encontramos la ampliación de la acción federal. En todo caso, la adición de 1921 fue substancialmente afinada, de suer-

¹²⁴ Cfr. César Sepúlveda, "La expedición de las leyes. Las reformas a la Constitución", *Derecho Legislativo Mexicano*, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1973.

te que no sólo se involucró en la función educativa a los Estados, sino también a los municipios, pero sobre la base de una legislación federal y no dejando la función educativa local a la decisión que las legislaturas adoptasen. Si bien es verdad que la opción de 1921 se ajustaba, en mayor medida, a las características de una República Federal, también lo es que la reforma de 1934 incorporó la preocupación fundamental de unificar los esfuerzos educativos en todo el país. No debe omitirse, sin embargo, que esta reforma no fue animada estrictamente por preocupaciones de carácter técnico, sino que fue motivada, en muy buena medida, por el propósito hegemónico del Estado de introducir, sin dejar lugar a excepciones, la educación socialista en toda la República. En efecto, es menester tener presente que esta reforma a la fracción XXV del Artículo 73 acompañó a la correspondiente del Artículo 3º constitucional, que ya se ha comentado con anterioridad. Así, la unificación y coordinación de la educación en toda la República obedecía a móviles de carácter ideológico y no de carácter técnico, si bien la aplicación que se ha dado al precepto ha correspondido, a su vez, más a este último aspecto que al primero, de manera muy particular, a partir de la reforma de 1946, al Artículo 3º constitucional.

La necesidad de dictar normas legales destinadas a proteger los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, por mucho tiempo abandonados a su suerte, no siempre precisamente buena, dio lugar a que también se facultara al Congreso para elaborar este tipo de disposiciones, ampliándose, por lo mismo, el ámbito de sus facultades en 1966.

Si bien el Artículo 85 de la Constitución admitía la posibilidad de faltas temporales del Presidente de la República, la concesión de la licencia correspondiente no estaba contemplada en la Constitución, y por lo mismo el procedimiento a seguir faltaba. Esta laguna constitucional fue integrada a propuesta del PNR, por las correspondientes reformas llevadas a cabo en 1933, una de las cuales se tradujo en la adición a la fracción XXVI del Artículo 73, de acuerdo con la cual el Congreso quedó facultado para conceder licencias al Presidente de la República.

Como ya se ha visto, en 1942, al modificarse la fracción IX, se suprimió la referencia a las atribuciones del Congreso para expedir aranceles sobre comercio exterior. En su lugar, en la misma fecha, fue adicionada la fracción XXIX, de acuerdo con la cual el Congreso puede establecer contribuciones sobre los siguientes aspectos: comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales a que se refiere el Artículo 27 constitucional, instituciones de crédito y sociedades de crédito y servicios públicos concesionados o explotados directa-

mente por la Federación, así como contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, y explotación forestal. En 1949 se agregó también la producción y consumo de cerveza. A su vez, la hasta 1942 fracción XXIX pasó a ser la fracción XXX, sin que haya sido modificado su texto.

La fracción XXIX ha dado lugar a que se plantee el problema de saber si la Federación únicamente tiene facultades para gravar las fuentes que enumera o si, como dice Ernesto Flores Zavala, en virtud de la competencia que tiene para legislar sobre determinadas materias, también la tiene para establecer gravámenes sobre las fuentes a que esas materias se refieren. Por ejemplo, dice el mismo autor, la fracción X del Artículo 73 constitucional otorga facultades exclusivas al Congreso de la Unión para legislar sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, etcétera, ¿esto significa que sólo la Federación puede gravar estas fuentes? "Creemos que la respuesta debe ser afirmativa".¹²⁵

Con esta reforma constitucional se superan, parcialmente, problemas como el que Manuel Yáñez Ruiz apuntó al decir que "en nuestro régimen constitucional, salvo en aquellas materias en las que el Congreso de la Unión puede legislar privativamente, se encuentra una amplia concurrencia de la Federación y los Estados para imponer contribuciones, lo que ocasiona frecuentemente la coexistencia de gravámenes sobre una misma fuente de imposición. Además, no sólo diversos impuestos gravitan sobre igual fuente —lo que en sí mismos es un mal— sino que ni siquiera esas exacciones se establecen con un único propósito,

¹²⁵ Ernesto Flores Zavala, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, Editorial Porrúa, México, 1972, p. 335. En el mismo sentido opina Sergio Francisco de la Garza, *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1978, p. 223. A su vez, Urbano Farías explica: "Las dos primeras convenciones nacionales (1925 y 1932) tuvieron como principal objetivo delimitar las fuentes de ingresos que correspondían a la Federación y a los Estados, y evitar así los inconvenientes que ya apuntamos, precisando en la segunda la necesidad de que ninguna fuente de riqueza, actividad, acto, contrato, documento, operación o servicio, esté gravada por dos impuestos, recomendándose que una autoridad sea la que determine, administre y recaude. Esto resultó muy importante para la legislación fiscal federal y local, aunque con ello se inició una tendencia de aumentar las facultades privativas a la Federación, y por consecuencia prohibidas a los Estados. De las conclusiones de estas convenciones, proviene la reforma constitucional de la fracción XXIX del Artículo 73 con el sistema de dar participaciones a los Estados". Urbano Farías, "Aspectos financieros del Estado Federal Mexicano", en *El Federalismo en sus Aspectos Educativos y Financieros*, UNAM, México, 1976, p. 95.

porque las leyes fiscales de la Federación y de los Estados se fundan en distintos principios y se expiden con diversos propósitos, y, lo que es más grave aún, de Estado a Estado la legislación hacendaria varía, provocándose lamentablemente verdaderas guerras económicas entre uno y otro, destructoras del desarrollo de la nación, en vez de legislarse con la unidad de criterio que requiere el desenvolvimiento integral de la República".¹²⁶

En diciembre de 1964, el senador Rafael Murillo Vidal propuso la adición al título segundo, capítulo 1º de la Constitución de la expresión "Bandera y Escudo Nacionales", de suerte que el encabezado completo quedara de la siguiente forma: "de la soberanía, forma de gobierno, Bandera y Escudo Nacionales".

Señalaba el autor del proyecto que esa iniciativa obedecía al desorden existente en el uso y en la forma de la Bandera y del Escudo Nacionales, lo que había propiciado prácticas indebidas que restaban dignidad y respeto a los "símbolos de la República".

Por cuanto hacía al Himno Nacional, tampoco existían normas destinadas a reglamentar su uso, no obstante que por su carácter de "elemento aglutinante de los sentimientos nacionales y populares" se hacía indispensable la constitucionalización de esas normas, a pesar de ser muy numerosas las dificultades de carácter técnico legislativo en esa materia.

Una vez que se puso a discusión en lo general el proyecto con el respectivo dictamen favorable, el senador Florencio Barrera Fuentes presentó una moción suspensiva que fue aprobada. Al formularse un segundo dictamen, enseguida aprobado, se concluyó que no era pertinente que la Constitución contuviera la descripción estricta de la Bandera y del Escudo Nacionales, y por lo mismo se extendió solamente el ámbito de atribuciones del Congreso para que pudiera legislar con relación a la Bandera, al Escudo y al Himno Nacionales. La adición de la fracción XXIX B entró en vigor en 1967.

En 1976 se facultó al Congreso, en los términos de la nueva fracción XXIX C, para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, por cuanto hace a los asentamientos humanos, a efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el Artículo 27 constitucional reformado, como ya se vio, en esa misma fecha y en igual sentido.

¹²⁶ Manuel Yáñez Ruiz, *El Problema Fiscal en las distintas etapas de nuestra Organización Política*, t. III, México, 1958, p. 354.

Artículo 74

En 1971 la original fracción I del Artículo 74 fue adicionada para facultar a la Cámara de Diputados a erigirse en Colegio Electoral respecto de las elecciones verificadas en los ayuntamientos, en los territorios federales, facultándolo, igualmente, para suspender y destituir, si éste fuera el caso, a los miembros de los ayuntamientos, y para designar substitutos o juntas municipales.

Cuando el secretario de Gobernación compareció ante los diputados para explicar la iniciativa presidencial, apuntó un asunto de extraordinaria importancia: el que concierne al juicio político. Al efecto, dando respuesta a la pregunta de un diputado declaró: "En cuanto a si sería o no conveniente que se agotase un procedimiento judicial en que se diera audiencia a los miembros del ayuntamiento o del exayuntamiento depuesto, con objeto, de acuerdo con esa idea, de respetar la garantía de audiencia, señor diputado, con todo respeto y atención, creo que esto nos llevaría a la creación del famoso juicio político, cuyos graves males fueron previstos ya por nuestros padres y por nuestros abuelos, y que motivó aquel célebre voto de Vallarta, cuando dijo que el juicio de amparo y la intervención de las autoridades judiciales estaban estructuradas para vigilar y para resolver los problemas relativos a la competencia, o a las funciones de las autoridades, pero no los de la mal llamada incompetencia de origen, o sea las de legitimidad de las autoridades. En este caso, similar, estimo que el encaminar un acto de tipo netamente político, como la destitución de un ayuntamiento, por los procedimientos judiciales, sería —por mayoría de razón— crear un juicio político".

El tema fue objeto de discusión en el pleno de la Cámara, al examinarse el dictamen correspondiente. La diputación del PAN asumió, sin éxito, la defensa del juicio político.

También en el curso del debate, un diputado de la mayoría propuso adicionar el Artículo 79 constitucional, que se refiere a las facultades de la Comisión Permanente, con la fracción IX, redactada en los siguientes términos:

"*Artículo 79.* La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución, tendrá las siguientes:

IX. Erigirse en Colegio Electoral durante los recesos de la Cámara de Diputados, para calificar las elecciones municipales extraordinarias que se celebren en los territorios".

Esta iniciativa también fue aprobada por el Constituyente Permanente.

Para Tena Ramírez esta reforma debió quedar registrada como un amago más a la autonomía del municipio.¹²⁷

Con motivo de las reformas de 1974, que suprimieron los territorios federales, la fracción I del Artículo 74 volvió a quedar en los mismos términos de su redacción original.

De nueva cuenta comentó Tena Ramírez: "nada venturoso destino el de la reforma de 1971, egresada de la Constitución en breve término y subrepticamente como había entrado. De su efímero paso sólo sobrevive el ejemplo admonitorio de lo inconveniente que es manejar a manera de acto ejecutivo, de pronta resolución, aquello que por afectar la ley de leyes —y con ello nuestro sistema jurídico— merece reflexiva lentitud, meditativa y respetuosa discreción".¹²⁸

En 1928, el Artículo 74 fue adicionado con las fracciones VI y VII. De acuerdo con la primera, es facultad de la Cámara de Diputados otorgar o negar su aprobación en el caso de los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que les someta el Presidente de la República. Fue modificada en 1974 para suprimir la referencia a los territorios federales.

A su vez, la fracción VII fue adicionada en 1928, sin que hasta la fecha haya sido modificada. De acuerdo con esta adición, corresponde a la Cámara de Diputados declarar justificadas o no las peticiones de destitución de autoridades judiciales que haga el Presidente de la República, en los términos de la parte final del Artículo 111 constitucional, que serán analizadas más adelante.

Con entera razón, Manuel Herrera y Lasso observó que ésta debía ser una facultad conjunta que se suma a las que consigna el Artículo 73, y regula el 72, y no una facultad exclusiva de cada Cámara sobre las cuales legislan los Artículos 74 y 76. Y, sin embargo, "por indocta acuciosidad que se sobrepuso a la evidencia, los reformadores de 1928 desdoblaron la norma y le dieron cabida en las fracciones VII del 74, y IX del 76, que así resultan no sólo inútiles sino mendaces".¹²⁹

Artículo 76

En 1944 la fracción II del Artículo 76 fue adicionada para incluir también a la Fuerza Aérea Nacional.

¹²⁷ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1973, p. 161.

¹²⁸ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1977, p. 163.

¹²⁹ Manuel Herrera y Lasso, "Errores técnicos y vicios institucionales de la Constitución", *op. cit.*, p. 9.

En 1974, dentro del proceso de reforma que llevó a la supresión de los territorios federales, se modificó la fracción IV de este artículo, a efecto de retirar la referencia que hacía a los territorios.

La fracción VIII fue adicionada totalmente en 1928 con motivo de las reformas relativas a la inamovilidad de los funcionarios judiciales.

Igualmente, en 1928, fue adicionada la fracción IX, facultándose al Presidente de la República para solicitar la destitución de autoridades judiciales. Con esta adición se introdujo una importante limitación a la independencia del Poder Judicial, lo que justifica plenamente la observación de Niceto Alcalá Zamora, en el sentido de que es por el lado del nombramiento y por el de la remoción por donde la independencia funcional está seriamente amenazada en la ley fundamental mexicana. "Aquél se encuentra en manos del Ejecutivo, con asociación más nominal que efectiva del Legislativo".¹³⁰

Con motivo de la adición de las fracciones VIII y IX, la original fracción VIII pasó a figurar, con el mismo texto que tenía desde su redacción original, como fracción X.

Artículo 79

La fracción II del Artículo 79 fue igualmente reformada para suprimir la referencia a los territorios federales.

En noviembre de 1965, los diputados de Acción Nacional presentaron una iniciativa para reformar la fracción III del Artículo 79 constitucional. Señalaban, entre las consideraciones que hacían valer para sustentar su proposición, que esa fracción establecía que son funciones de la Comisión Permanente, dictaminar "sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato periodo de sesiones sigan tramitándose". "Ignoramos, decían los autores del dictamen, si en alguna ocasión la Comisión Permanente ha dictaminado, en el curso del receso, expedientes que corresponden al rezaigo de las Cámaras de Diputados o de Senadores"; pero, agregaron ellos mismos, "hasta donde se guarda memoria en la administración de la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente no ha desahogado ese tipo de trámites en ninguna ocasión".

Esa situación daba lugar a que, invariablemente, los dictámenes relativos a los expedientes que al cerrarse un periodo de sesiones quedaban pendientes en cada Cámara no se despacharan, y sólo al abrirse el

¹³⁰ Niceto Alcalá Zamora, "Protección jurisdiccional del particular frente al Ejecutivo en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año III, No. 8, mayo-agosto de 1970, UNAM, p. 294.

nuevo periodo los expedientes volvían a turnarse a cada Cámara para que sus respectivas Comisiones los estudiaran y dictaminaran.

Señalaba también la iniciativa que la reforma propuesta permitiría que fueran las Comisiones de las Cámaras las que dictaminaran durante el receso los asuntos pendientes, y que la Comisión Permanente solamente turnara a esas Comisiones los asuntos que se recibieran. De acuerdo con la reforma se haría posible que las Comisiones de las Cámaras dictaminaran con oportunidad cada una de las actividades presentadas y podrían, por lo mismo, dar a conocer los dictámenes con toda oportunidad, con lo cual desde el principio de un periodo de sesiones los diputados y los senadores podrían destinar a la discusión de leyes su mayor atención, sin distraer en la lectura de las iniciativas el tiempo que podrían, por lo mismo, dedicar a su debate y a su análisis.

En este punto se estaba cuando se introdujo en el dictamen realizado por las Comisiones un muy peculiar punto de vista, de conformidad con el cual la Comisión Permanente también debería resolver todos los asuntos de su competencia; aspecto con relación al cual la aclaración era punto menos que ociosa.

La modificación que se propuso en este sentido se justificaba, según los autores del dictamen, porque la experiencia enseña que, de hecho, la Comisión Permanente jamás recibió iniciativas de ley o proposiciones en atención a que carecía de facultades "no digamos ya para dictaminar sobre ellas, sino siquiera para recibirlas". Esta apreciación de las Comisiones de Puntos Constitucionales es, por lo menos, discutible.

De acuerdo con el criterio de las Comisiones, la adición que ellos proponían para incorporarse al proyecto de iniciativa formulado por la diputación del PAN, permitiría que en el receso de las sesiones del Congreso, las Comisiones Reglamentarias de ambas Cámaras pudieran aprovechar el tiempo para despachar los asuntos cuyo conocimiento fuera de su competencia y, de esta manera, al iniciarse el periodo de sesiones ordinario, el Congreso pudiera contar con numerosos negocios ya dictaminados y, por ende, pasar a su inmediata solución. Con esto la Comisión que dictaminó sobre la iniciativa acogía los argumentos sustentados por la diputación panista.

Un aspecto que fue importante y que se adicionó con motivo del dictamen formulado por las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Puntos Constitucionales, se refiere al hecho del cómputo de los votos emitidos por las Legislaturas de los Estados, en tratándose de las reformas constitucionales y del mecanismo que al efecto prevé el Artículo 135 de la Constitución. De ahí resultó que se propusiera también fa-

cultura a la Comisión Permanente para que realizara el correspondiente cómputo.

De la misma manera se entendió que, en la medida que la Comisión Permanente está compuesta por miembros del Senado y de la Cámara de Diputados, resultaba conveniente adicionar también el Artículo 79 de la Constitución con una nueva fracción que sería la VII, con el propósito de atribuir a esa Comisión Permanente la facultad de ratificar los nombramientos verificados por el Presidente de la República con relación a ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, en los términos dispuestos por la ley, facultad que hasta esa fecha estaba reservada exclusivamente a la Cámara de Senadores.

De esta suerte, la iniciativa de Acción Nacional referida a la fracción III del Artículo 79 dio lugar a la adición sincrónica de la fracción VII del propio artículo, y a la modificación de los Artículos 88 y 89, fracción XVI, y del último párrafo del Artículo 135 constitucional.

Una de las más importantes atribuciones que corresponden al Congreso de la Unión, y que puede ser invocado como ejemplo de una reforma constitucional elaborada para fortalecer la independencia del Congreso, está constituida por la reforma introducida a la fracción IV del Artículo 79, en 1923.

En efecto, en los términos originales de esa fracción se establecía la facultad de la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias en el caso de delitos oficiales o del orden común cometidos por secretarios de Estado o ministros de la Suprema Corte, o por delitos oficiales federales cometidos por los gobernadores de los Estados, siempre que ya estuviera instruido el proceso por la comisión del gran jurado, y en cuyo caso el Congreso no podría ocuparse de ningún otro asunto ni podría prolongar el periodo de sus sesiones más allá del tiempo indispensable para dictar su fallo.

Como se ve, la potestad para convocar al Congreso a periodos extraordinarios de sesiones, que entonces correspondía al Presidente de la República, como ya se ha visto al comentar el Artículo 67, estaba limitada, en el caso de la Comisión Permanente, estrictamente para cuestiones en las que algún alto funcionario estuviera involucrado en la comisión de algún delito.

En 1923, la facultad de convocar al Congreso o a cualquiera de sus Cámaras a sesiones extraordinarias, fue transferida a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, quien la puede ejercer por sí o a propuesta del Presidente de la República. En cualquier caso sólo podrá

producirse la convocatoria si en tal sentido votan las dos terceras partes de los miembros presentes de la Comisión.

En este sentido, Tena Ramírez y Lanz Duret tienen puntos de vista diferentes. En tanto que para el primero, "desgraciadamente en virtud de la reforma de noviembre de 1923 a los Artículos 67 y 79, fracción IV, la Constitución regresó, íntegramente, al sistema de 1857",¹³¹ el segundo acepta la reforma que, aunque admite que puede dar lugar a periodos de agitación con las reuniones extraordinarias de las Cámaras, "tal inconveniente debe considerarse necesario y normal en las democracias y en los gobiernos representativos, como en el nuestro, en teoría". Por otra parte, agrega: "Las actividades del Congreso en algunas ocasiones pueden preservarnos de la práctica ilegal y nociva de las facultades extraordinarias al Ejecutivo, pues dada nuestra educación política de sumisión a los hombres de la mano de hierro, y la tendencia constante de éstos a ejercer el poder de un modo absoluto, si desaparecieran las actividades del Congreso o fueran limitadas al cortísimo plazo de unos cuantos meses, se consagraria el despotismo sin límites del Presidente de la República".¹³²

La fracción V fue adicionada en 1928, y faculta a la Comisión Permanente del Congreso para otorgar o negar su aprobación a las propuestas de nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia, y de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que formule el Presidente de la República. En sus términos originales la fracción hacía referencia al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios, y la referencia a estos últimos territorios fue suprimida por reforma de 1974.

Atendiendo a las dificultades que planteaba la inexistencia de un mecanismo susceptible de regular el procedimiento a seguir, en el caso de faltas temporales del Presidente de la República, en 1933 se adicionó, a propuesta del PNR, el Artículo 79 constitucional, para atribuir a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la función de conceder licencia, hasta por 30 días, al Presidente de la República, procediendo, en ese caso, a nombrar al interino que le supla durante ese periodo.

Finalmente, en 1971 se adicionó el Artículo 79 con una fracción VIII, en los términos de la cual la Comisión podía suspender provisionalmente a los miembros de los ayuntamientos de los territorios, así como designar substitutos o juntas municipales, según el caso. Esta

¹³¹ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1944, p. 378.

¹³² *Op. cit.*, p. 216.

fracción fue derogada en la ya mencionada reforma de 1974, que suprimió la existencia de los territorios federales.

7. PODER EJECUTIVO

Artículo 82

El Artículo 82 de la Constitución ha sido el centro de muy enconadas polémicas, toda vez que establece los requisitos para ser elegido Presidente de la República. Este artículo ha sido reformado en 1927 y en 1943, aunque no en el aspecto que ha inspirado el mayor número de opiniones: el que se refiere a que para ser Presidente de la República, se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, e hijo de padres mexicanos por nacimiento.

Las reformas han consistido en lo siguiente: la original fracción V establecía como requisito para ser Presidente de la República, no estar en servicio activo en el ejército 90 días antes de la elección. La reforma de 1927 amplió a un año ese término.

La fracción VI establecía como requisito no ser secretario o subsecretario de Estado 90 días antes de la elección; la reforma de 1927 amplió ese plazo a un año, e incluyó, entre las limitaciones, la de no ser gobernador de algún Estado, territorio o del Distrito Federal; a su vez, la reforma de 1943 redujo el plazo a seis meses, e incluyó, entre los funcionarios que deberían separarse del cargo, dentro de ese periodo, a los jefes o secretarios generales de departamentos administrativos, y al procurador general de la República; finalmente, la reforma de 1974 suprimió la referencia a los gobernadores de los territorios.

La fracción VIII señalaba como impedimento para ser Presidente de la República, haber figurado, directa o indirectamente, en alguna asonada, motín o cuartelazo. La reforma de 1927, modificó substancialmente el texto anterior, y señaló, simplemente, que sería impedimento para ser Presidente de la República estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas por el Artículo 83.

Como se puede ver, el proceso evolutivo del Artículo 82 ha estado inspirado por muy diferentes propósitos. En primer término, al ampliarse los plazos para que todo aspirante a desempeñar el cargo de Presidente de la República se separe de los cargos previamente ejercidos, se procura evitar, en lo posible, que funcionarios encumbrados —de ahí que también el catálogo de éstos se haya ampliado— pudieran apoyarse en el cargo para ejercer presiones que les permitan llegar a la Presidencia de la República. A la luz de esta interpretación parece ex-

traño que, en 1943, se haya reducido de un año a seis meses el término constitucional para que los aspirantes a la Presidencia se separaran del cargo ejercido. Quizá en este caso, la decisión política que animó a sugerir y aprobar la reforma constitucional, residió en el hecho de que una muy anticipada separación de los funcionarios podría alentar turbulencia política, despertando precozmente los apetitos por alcanzar el poder. Con todo, es evidente que la discusión pública de los hombres y la formación de tendencias definidas, ofreciendo apoyo a diferentes aspirantes, más que un elemento de inquietud podría abrir cauces a una participación ciudadana de carácter más amplio. La reforma de 1927 apuntaba en ese sentido; la de 1943 atendió más a las necesidades de conservar la estabilidad política que a las de propiciar la participación ciudadana.

Por cuanto hace a la modificación de la fracción VIII del Artículo, se explica toda vez que excluir a quienes hubiesen participado en las asonadas, motines o cuartelazos, llevaba a muy difíciles formas de interpretación, ya que una muy buena parte de la clase política mexicana, de la cual emergieron los candidatos a la Presidencia había participado —dada la naturaleza de los acontecimientos que se sucedieron en la década de 1917 a 1927— en muy distintos hechos de armas, y la prohibición constitucional que contenía la original fracción VII del Artículo 82, virtualmente vetaba el acceso al poder a quienes; mediante la acción armada, habían tenido una participación política en el país.

Artículo 83

El Artículo 83, en su versión original, establecía como duración del periodo presidencial cuatro años, y la prohibición definitiva para su reelección.

En 1927, en virtud de las circunstancias políticas del país, se incorporó a la Constitución la reforma destinada a abrir el camino de la reelección al general Álvaro Obregón. La polémica que con motivo de esa reforma se planteó, escindió a la opinión pública y a la comunidad política del país; sin embargo, prevaleció la tesis reeleccionista, y de acuerdo con ésta, en enero de 1927 fue publicada una reforma, mediante la cual, quien hubiera desempeñado el cargo de Presidente de la República, no podría ser reelegido para el periodo inmediato; pero, pasado éste, podría desempeñar de nueva cuenta el cargo de Presidente de la República, sólo por un periodo más, al cabo del cual quedaría definitivamente incapacitado para una nueva elección o designación.

La reforma de 1927 es muy semejante a la que se produjo después

del primer periodo presidencial del general Porfirio Díaz, siendo Presidente el general Manuel González. Igualmente, González aceptó establecer el principio de una sola reelección no sucesiva, pensando, quizá, en la posibilidad de alternarse en la titularidad del Ejecutivo con el general Díaz. No se puede decir del general Plutarco Elías Calles lo que se dice del general González, supuesto que el propio Calles no aprovechó en su favor la oportunidad que le proporcionaba la reforma al Artículo 83 de 1927, y, por el contrario, cuando todavía su influencia política era plenamente reconocida, fue auspiciada una reforma, la de 1933, vedando toda posibilidad de reelección para quien en algún momento haya desempeñado el cargo de Presidente de la República.

Entre las reformas de 1927 y la de 1933, se dio otra de singular importancia: la de 1928. Por virtud de esta reforma el periodo presidencial se amplió a seis años.

Veamos ese interesante proceso.

El 19 de octubre de 1928 se dio lectura, en la Cámara de Diputados, a una iniciativa suscrita por la mayoría. En primer lugar se planteaba que la redacción de los Artículos 82 y 83 de la Constitución era poco clara y que, en tal virtud, se hacía necesaria una nueva precisión en el texto constitucional, a efecto de establecer, con toda certidumbre, el alcance de la decisión del constituyente.

En segundo término se mencionaba, y esto constituye el aspecto fundamental de la iniciativa formulada por la diputación mayoritaria en 1926, que, desde hacía más de un año se venía debatiendo en el país que el principio de la no reelección podría interpretarse como la incapacidad absoluta, y para siempre, para volver a ocupar este cargo de quien hubiere estado en alguna ocasión en el ejercicio de la Presidencia de la República. Los diputados señalaban que era necesario aclarar "de manera definitiva, y para siempre, las bases democráticas de la organización política mexicana".

Fue muy peculiar la aseveración de los señores diputados en el sentido de que había algunos "revolucionarios", o llamados "revolucionarios", que pretendían desorientar a la opinión pública, señalando que el principio de no reelección era un principio absoluto. La reelección, admitían, fue el procedimiento usado por Porfirio Díaz para perpetuarse en el poder sin escrúpulo alguno; pero, apuntaban también, la reelección de Díaz no se produjo de acuerdo con el apoyo popular que un sistema democrático puede ofrecer a quien aspira a ocupar por segunda ocasión un cargo que ya ha desempeñado. Señalaban los diputados autores de la iniciativa, que el argumento de la no reelección absoluta correspondía al proyecto de los reaccionarios que pretendían "maniatar

a la Revolución con sus propios principios". Agregaban que la Revolución Mexicana consideraba como un principio democrático, y un principio moral fundamental, prohibir legalmente la reelección del titular del Ejecutivo para el periodo inmediato a su cargo, impidiendo el hecho de que se apoyara en los recursos a su alcance para promover su propia reelección; sin embargo, agregaban, no había razón lógica, ni moral ni revolucionaria, para dejar incapacitado a un Presidente de la República para volver a ocupar el cargo en un periodo que no fuera el inmediato.

También señalaban esos diputados que eran y serían antirreeleccionistas, y que, si proponían la reforma de los Artículos 82 y 83 de la Constitución, era porque tenían la convicción absoluta de que no se trataba de la inmoralidad reeleccionista que estriba en la prolongación del poder del hombre que lo ocupa.

Para apoyar sus argumentos, los diputados presentaron una lista de ejemplos de los países en los cuales estaba permitida la reelección indefinida, o era limitada a una sola reelección, con intervalos de un periodo o de dos periodos. Los países invocados como ejemplo por los diputados, fueron: Argentina, Bolivia, Paraguay, Honduras, Perú, Chile, El Salvador, Nicaragua, Ecuador, Costa Rica, Venezuela, Haití, Brasil, Cuba, Colombia y Uruguay. También hicieron referencia a China, Estados Unidos y a Suiza. Por otra parte, reconocían que el antirreeleccionismo es un principio revolucionario, desde el punto de vista político; pero que lo es más el trascendental principio socialista que constituye la esencia misma de la Revolución Mexicana, y respecto del cual no admitirían nunca "paliativos ni transacciones". Leído, en lo que realmente quisieron decir los diputados, todo indica que no se aceptarían paliativos ni transacciones por lo que hacía a la esencia misma de la Revolución, y la esencia misma de la Revolución era el principio socialista que la habían animado, al decir de ellos, y que no obstante sí admitirían paliativos y transacciones por lo que respecta al problema de la reelección.

Pocas voces fueron las que, con motivo del debate suscitado por esta iniciativa, se alzaron en contra de la reelección. El diario de debates registra la intervención del diputado Eugenio Mier y Terán, quien llamaba la atención de sus compañeros de Cámara, en el sentido de que se estaba pisoteando la Constitución, y de que se estaba pasando por encima de uno de los principios fundamentales de la Revolución de 1910. A su advertencia, hubo otro diputado que respondió que la República entera se había levantado en un grito unánime que decía "venga

Obregón", y que por tal razón la reforma constitucional se hacía ineludible.

Por lo demás, los diputados Mújica, Machorro Narváez y Lombardo Toledano, defendieron con entusiasmo la modificación del Artículo 83. En el caso de Lombardo Toledano señaló con precisión que estaba de acuerdo con la reforma al Artículo 83, porque las condiciones del momento, y todas las fuerzas y todos los intereses de la "gran familia revolucionaria", coincidían en hacer exigible esa reforma; pero, decía el propio Lombardo Toledano, al hacer esta reforma se estaba en contra del principio de la no reelección que en 1910 había convocado a las masas a la Revolución.

Lombardo se justificaba en estos términos: "El Partido Laborista Mexicano quiere demostrar, quiere decir a todos los obreros y campesinos que lo forman, y quiere decirle al país también, como miembro de la familia revolucionaria, que sí, que la necesidad del momento exige la reforma del Artículo 83, que si no se reforma el Artículo 83, la reacción se va a levantar, como ya se está levantando, con objeto de aniquilar a la familia revolucionaria".

También el diputado Antonio Díaz Soto y Gama suscribió, en el debate, la conveniencia de llevar a cabo las reformas constitucionales al Artículo 83.

Debe subrayarse, por último, que ni la iniciativa formulada por los diputados, ni el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, en el cual se hacía referencia a los países latinoamericanos, donde la reelección está permitida, eran congruentes con sus argumentos de fondo, supuesto que establecían que la posibilidad de reelección, después de transcurrido un periodo, sólo podía llevarse a cabo por una sola vez, y que, terminado el segundo periodo, la persona que hubiera ejercido la Presidencia quedaría definitivamente incapacitada para ser reelecta en cualquier otro momento, o para desempeñar por cualquiera otra razón el cargo de Presidente de la República. De esta suerte, el argumento democratizador que se manejaba, en el sentido de que no era posible vedar al pueblo la opción de decidir quién debía ser el Presidente de la República, quedaba igualmente limitada con esta reforma. Resultaba muy claro que el móvil de la reforma era el de abrir, al general Obregón, las puertas de la Presidencia.

Los diputados que apoyaron la reforma, en el curso del debate señalaron que este mecanismo se establecía para no dar lugar a los compadrazgos como el que se había producido en el caso de Porfirio Díaz y Manuel González, quienes, merced a la reforma constitucional de

1876, podían alternarse en la Presidencia sin limitación alguna. Pero lo que ellos propusieron e hicieron era exactamente igual.

Después de esta primera reforma que entró en vigor en enero de 1927, el Artículo 83 experimentó otra, como se ha dicho, en octubre del mismo año.

En esta ocasión correspondió presentar la iniciativa al senador Higinio Álvarez, y se refería a la ampliación del periodo presidencial de cuatro a seis años. Señalaba el senador Álvarez que lo único que perseguía con su iniciativa era "sostener el criterio de las clases productoras de la República", cansadas ya de tener que suspender sus actividades durante las frecuentes asonadas, y de que el producto de su trabajo "patrimonio sagrado de sus hijos", fuera "arrebataado por el primer grupo rebelde que se presentara".

El autor de la iniciativa invocó, como fundamento de la misma, que sabía del ambiente favorable que en esa época existía para llevar a cabo una reforma análoga en el Poder Legislativo, en el sentido de ampliar a tres y a seis años, respectivamente, los periodos para los diputados y para los senadores, cosa que, señalaba el senador Álvarez, no debía ser, y que causaría muy mal efecto en la opinión pública, pues las elecciones de diputados y de senadores no ocasionaban trastornos en el proceso electoral mexicano, ni daban lugar a movimientos armados, y, por el contrario, mientras más frecuentes fueran las elecciones de diputados y de senadores, más oportunidades tendría el pueblo para ejercitarse en la democracia, y mayores oportunidades habría también para que nuevos elementos formaran las Cámaras correspondientes, "elementos que no están maleados con las inmoralidades propias de la política profesional".

La Comisión de Puntos Constitucionales elaboró el dictamen sobre la iniciativa del senador Álvarez, y señaló que, atendiendo a la urgencia nacional que existía para dar cauce a esa reforma, se le dispensaba de todo trámite, y se sugería al pleno de la Cámara de Senadores que a la mayor brevedad se discutiera la iniciativa en cuestión. Al efecto, se puso a debate el dictamen, y sin que hubiera habido ningún participante en el mismo, fue aprobado por unanimidad, y acto seguido se turnó a la Cámara de Diputados. En esta Cámara los trámites duraron un poco más, y por tal motivo, cuando había transcurrido prácticamente un mes a partir del momento de la recepción del proyecto de reformas a la Constitución, aprobado por el Senado, un diputado interpeló a la Comisión de Puntos Constitucionales, señalando que no se justificaba que hubiese transcurrido tanto tiempo sin que se hubiese presentado dictamen correspondiente para que los diputados, a su vez, se pudieran

pronunciar sobre tan importante asunto. Se señaló, en esta interpelación, que el asunto de la reforma al Artículo 83, debía ser declarado de urgente y obvia resolución.

Es sintomático que en el momento de hacer la interpelación se haya hecho referencia a la consulta que un grupo de diputados formuló a Álvaro Obregón, acerca de qué opinaría en el sentido de que se ampliara el periodo presidencial a seis años, habiéndoles respondido el general Obregón que se trataba de un tema trascendental, acerca del cual solamente la opinión pública podía pronunciarse.

En el curso del debate acerca de la reforma al Artículo 83, los aspectos sobresalientes, y los argumentos medulares sobre los cuales se apoyaron los diputados para dar un voto favorable a la prolongación del periodo presidencial a seis años, fueron los siguientes:

1. En primer lugar, se llamó la atención de todos los diputados acerca de las frecuentes movilizaciones políticas y armadas a que daba lugar cada renovación en el titular del Poder Ejecutivo. Decían los diputados que cada vez que se acercaba el momento en que había que elegir a un nuevo Presidente de la República, las ambiciones se desataban y esto producía nuevos movimientos armados, que afectaban a la comunidad nacional.

2. En segundo término, se consideró que el costo de las elecciones iba creciendo progresivamente, y que un país con una economía tan precaria como la que México tenía en aquella época, no podía darse el lujo de vivir incesantes procesos electorales. Se hizo referencia a la disminución de la captación fiscal cada año en que había elecciones presidenciales.

3. Finalmente, Antonio Díaz Soto y Gama argumentó en el sentido de que los pueblos necesitan directores en el terreno político. En otras palabras, consideraba Soto y Gama que un periodo de seis años abriría la posibilidad de que los Presidentes de la República asumieran plenamente el liderazgo de la nación, convirtiéndose en los dirigentes políticos incontestados. Don Antonio Díaz Soto y Gama abundaba en ejemplos, señalando que este mismo fenómeno era comprensible y se daba en otros muchos países, incluyendo, desde luego, decía él, a la Unión Soviética.

El ambiente reeleccionista nos lo pinta Pani con claridad: "En lo que a mí concierne, declaro que también participaba del temor de una posible exaltación de la incompetencia y que, como amigo y colaborador del ex Presidente Obregón, conocía su talento, su carácter y su patriotismo, cualidades a las que entonces se sumaban, para bien del país, su experiencia presidencial de cuatro años, y los frutos de la observación

del siguiente periodo como ciudadano enterado de las cosas de la Presidencia; o, si se quiere, como aspirante a ella. Por estos motivos personales, y las generales consideraciones que antes hice, no vacilé en prohijar la reelección mediata del ex Presidente Obregón".¹³³

Para el general Amaya no podía haber sufragio efectivo si se impedía al pueblo que votara en favor de determinado individuo, porque era o había sido Presidente de la República.¹³⁴

Pocos testimonios dibujan, empero, con la transparencia que consigue Froylán Manjarrez, el México en que la reelección era una consigna política y una conquista de facción. "La idea simplista de apoyar el continuismo personal del Presidente Calles, como término de solución del problema político dimanado de la muerte del Presidente electo, general Álvaro Obregón, ofrecía dos formas de realización: atribuir efectos retroactivos a la reforma constitucional del Artículo 83 de la Carta Magna, que amplió el periodo presidencial de cuatro a seis años, esto es, prorrogar legislativamente y sin acudir a la consulta electoral, el mandato presidencial que habría de expirar el 31 de diciembre de 1928; o, sin recurrir a semejante expediente —a todas luces extraño a los principios que informan el derecho público en toda democracia—, elegir, en los términos de la Constitución, Presidente provisional al general Plutarco Elías Calles, en el momento en que expirara el mandato del mismo ciudadano como Presidente Constitucional, a efecto de que convocara a nuevas elecciones en el término de dos años".¹³⁵

Tena Ramírez considera que, en 1933, la Constitución regresó al punto del que la influencia de Obregón la había desviado, y afirma que el principio de no reelección es, en sí mismo, antidemocrático. Donde las funciones cívicas se ejercitan con libertad y son respetadas, no hay razón alguna para que el pueblo esté impedido de reelegir al funciona-

¹³³ Alberto J. Pani, *Apuntes Autobiográficos*, Librería de Manuel Porrúa, México, 1951, pp. 101-102. Para referirse al caso, Miguel de la Madrid habla de "contrarreforma obregonista", *Estudios de Derecho Constitucional*, UNAM, México, 1977, p. 144. "Quedó claro que las instituciones mexicanas se desmoronaban ante la fuerza personal del caudillo. Todo hacía ver que se volvía a abrir en nuestra historia el camino de Tuxtepec: confrontándose la reforma de Díaz de 1878 y la de Obregón de 1927". Jorge Carpizo, *Sistema Presidencial Mexicano*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1978, p. 57. "Al general Obregón le gustó ser huésped del Palacio Nacional y del Castillo de Chapultepec. Su influencia en el mundo oficial era decisiva. Para él fue fácil lograr que el Congreso modificara la Carta Magna a fin de que fuera posible la reelección del Presidente de la República después de un periodo, y para ampliarlo de cuatro a seis años". Jesús Silva Herzog, *Una vida en la vida de México*, 2a. edición, Siglo Veintiuno Editores, México, 1975, p. 107.

¹³⁴ Juan Gualberto Amaya, *Síntesis social de la Revolución Mexicana*, México, 1947, p. 263.

¹³⁵ Froylán Manjarrez, *La Jornada Institucional*, México, 1930, pp. 22-23.

rio; pero en México, "ha sido preciso implantar un principio antidemocrático, con objeto de proteger, en lo posible, a nuestra incipiente democracia".¹³⁶

En este mismo sentido, Ulises Schmill sustenta que el impedimento establecido mediante el principio de la no reelección es antidemocrático, en tanto que se impide al pueblo reelegir en el cargo a un ciudadano que ha demostrado su capacidad. "Esta afirmación es cierta, agrega, pero demasiado general, pues no toma en consideración las realidades políticas. La historia es demasiado clara al señalar que una dictadura goza del asentamiento popular y que se producen estados de adoración del gobernante. No hay dictadura o tiranía posible sin el consentimiento popular, y todos los dictadores y tiranos afirman que son los auténticos representantes del pueblo. Y para demostrarlo, realizan enormes manifestaciones populares. El régimen presidencial exige la renovación formal y material del titular del Poder Ejecutivo, y la garantía más efectiva de esto es el principio de la No Reelección".¹³⁷

Severo y certero crítico, Lanz Duret suponía que la reforma de 1927 sólo sería reversible cuando un nuevo estallido popular volviera a reponer las cosas como estaban, y a fijar para siempre la fórmula antirreeleccionista, "La única conveniente en nuestro medio, y la sola propicia para el mantenimiento de la paz, dentro del régimen presidencial mexicano".¹³⁸ Por fortuna, esa predicción no se cumplió, y el restablecimiento de la no reelección se hizo sin el desangramiento que este autor temía. Quizá él tuvo presente voces de combate, como la que dejó oír el Partido Nacional Antirreeleccionista cuando invitó a los ciudadanos de la República, "que profesen nuestro credo, a que se agrupen en torno de la bandera antirreeleccionista, a que organicen clubes filiales de nuestro partido, y a que, asiladamente o por conducto de sus agrupaciones, exijan a los miembros del Congreso de la Unión y de las Legislaturas locales, que a la mayor brevedad sea rehabilitado, en la Constitución General de la República, el estatuto que condena la reelección".¹³⁹

Artículo 84

El Artículo 84 constitucional prevé la contingencia de la falta absoluta de Presidente de la República.

¹³⁶ Felipe Tena Ramirez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1941, p. 380.

¹³⁷ *Op. cit.*, p. 281.

¹³⁸ Miguel Lanz Duret, *op. cit.*, p. 235.

¹³⁹ Partido Nacional Antirreeleccionista, *Plataforma de Acción Política del Partido Nacional Anti-Reeleccionista*, México, 1928, p. 9.

En sus términos generales, señalaba el artículo que, ocurrida esa circunstancia en el curso de los dos primeros años del periodo respectivo, el Congreso de la Unión, en caso de estar sesionando, se constituiría de inmediato en Colegio Electoral, y con la concurrencia mínima de dos terceras partes del número total de sus miembros nombraría, en escrutinio secreto, por mayoría absoluta de votos, a un presidente, procediendo a continuación a expedir la convocatoria para elecciones presidenciales, procurando, en lo posible, que la fecha señalada coincidiera con la correspondiente a las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión.

En 1923 se ajustaron los términos del Artículo 84, pues el segundo párrafo de éste hacía una remisión al "artículo anterior", que, en rigor, debía corresponder, como se hizo a partir de 1923, "al párrafo anterior", por ser allí, y no en el Artículo 83, donde se decía que el Congreso expediría la convocatoria a elecciones presidenciales en caso de falta absoluta del Presidente.

En 1933, este primer párrafo del Artículo 84 fue modificado, para aclarar que la designación de Presidente que tendría lugar, sería con el carácter de interino, y para la convocatoria a elecciones, el Congreso dispondría de un plazo de diez días a partir de verificado el nombramiento anterior, agregando que debería mediar, entre la fecha de la convocatoria y aquella señalada para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses ni mayor de dieciocho.

El segundo párrafo fue modificado, igualmente, para incorporar la expresión de "Presidente interino", que no existía en la versión original de este precepto, y el tercer párrafo modificó la referencia que originalmente aparecía en caso de que la falta del Presidente ocurriese en los dos últimos años de su periodo presidencial, ampliando esa referencia a cuatro años.

Artículo 85

En una sola ocasión ha sido modificado el Artículo 85 constitucional. Correspondiendo a las ya mencionadas reformas de 1933, que también incluyeron a los Artículos 83 y 84, el Artículo 85 fue igualmente modificado para establecer que el Presidente interino sería designado por el Congreso de la Unión, o, en su caso, sería designado un Presidente provisional por la Comisión Permanente. El primer párrafo de la fracción original del artículo denominaba Presidente provisional tanto al designado por el Congreso, como al designado por la Comisión Perma-

nente, con lo cual se creaba una confusión terminológica que daba lugar a contradicciones con el Artículo 84.

El tercer párrafo del Artículo 85 señalaba que en caso de licencia del Presidente de la República, quien le supliera interinamente no quedaría incapacitado para ser elegido para el periodo inmediato, con tal de no haber estado en funciones al celebrarse las elecciones correspondientes. Esta disposición fue radicalmente suprimida en 1933, y en su lugar el tercer párrafo de este artículo señala que cuando la falta del Presidente ocurra por un periodo mayor de 30 días, y el Congreso de la Unión no se encuentre reunido, corresponderá a la Comisión Permanente convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, a efecto de que éste resuelva sobre la licencia y acuerde, en su caso, la designación del Presidente interino. Con motivo de la reforma de 1933, se agregó un último párrafo, de conformidad con el cual si la falta del Presidente de la República se convierte de temporal en absoluta, deberá procederse en los términos señalados por el Artículo 84 constitucional.

Artículo 88

Señalaba el Artículo 88 de la Constitución, que el Presidente de la República sólo podría ausentarse del territorio nacional siempre que contase con autorización expresa del Congreso de la Unión. En 1966 se facultó, también, a la Comisión Permanente para que extendiera esa autorización, en el caso de no estar reunido el Congreso. Las razones que explican esta modificación consiste en el énfasis que, a partir de 1958, pusieron los Presidentes de la República en las relaciones directas con jefes de Estado del extranjero. Estas relaciones impusieron a los jefes del gobierno mexicano la conveniencia, en cuanto a la política internacional, de realizar frecuentes viajes fuera del país. Durante mucho tiempo se hizo costumbre, para atender a las solicitudes del permiso para viajar al extranjero presentadas por el Presidente de la República, convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. Por la frecuencia de estas reuniones, y por lo oneroso que resultaban, se consideró preferible, en 1966, ampliar la facultad a que se ha hecho referencia, para que la Comisión Permanente pudiera acordar esos permisos de una forma expedita y económica.

Artículo 89

La fracción II fue modificada, en 1974, con motivo de la supresión de los territorios federales, para cancelar la referencia a los gobernadores de esos mismos territorios.

En 1944 se adicionó la fracción IV para comprender, entre las designaciones presidenciales de las que se requiere aprobación por el Senado, a los coroneles y oficiales superiores de la Fuerza Aérea Nacional. Hasta antes de esa adición solamente se incluía al Ejército, a la Armada y a los empleados superiores de Hacienda.

En los mismos términos con que fue adicionada la fracción IV, se adicionó, también en 1944, la fracción V.

La fracción VI igualmente fue modificada en 1944, para incorporar a la Fuerza Aérea Nacional.

Para hacer congruente la constitucionalidad con los principios del Derecho Internacional Público, en 1966 fue derogada la fracción IX de este artículo, que establecía la facultad del Presidente de la República para conceder patentes de corso.

Hasta 1923 fue facultad del Presidente de la República convocar, cuando libremente decidiese, a las Cámaras, o al Congreso de la Unión, para que celebraran sesiones extraordinarias. A partir de 1923 esta facultad quedó condicionada a que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión acordase la convocatoria por sí, o a iniciativa del Presidente de la República, como ya se comentó al hacer referencia al Artículo 67.

En 1974 fue modificada la fracción XIV, para suprimir la referencia a los territorios federales.

Establecía la fracción XVI que, estando en receso la Cámara de Senadores, el Presidente de la República podría designar a los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, y a los empleados superiores de Hacienda, de manera provisional, a reserva de someterlos, para su aprobación definitiva, a la propia Cámara de Senadores, en el momento en que ésta se reuniera.

En 1966 se estatuyó que, en los recesos de la Cámara de Senadores, la aprobación correspondiente podría realizarla la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Debe señalarse que la reforma de 1966, en la fracción XVI del Artículo 89, denota un afán pragmático de dar curso inmediato a los nombramientos realizados por el Presidente de la República, así como deja ver que en la práctica política del Estado mexicano, y particularmente de las relaciones entre los órganos Legislativo y Ejecutivo, muy rara vez se ha producido algún cuestionamiento a propósito de las designaciones propuestas por el Presidente de la República. Vale decir, inclusive, que el mandato constitucional que obliga a los Presidentes de la República a someter a la Cámara de Senadores, y, en su caso, a la Co-

misión Permanente del Congreso de la Unión, la designación de los empleados superiores de Hacienda, lleva ya varios lustros sin aplicarse. Es verdad que ni la Constitución ni sus disposiciones reglamentarias establecen qué debe entenderse por empleados superiores de Hacienda; pero, en todo caso, durante mucho tiempo los Presidentes, si bien interpretaban discrecionalmente cuáles eran los empleados superiores cuyo nombramiento debería ser ratificado por el Senado, también es verdad que se sometían al comando constitucional, y el Senado de la República ratificaba las designaciones por ellos hechas.

Por eso, no sin razón, se afirma que la facultad de nombramiento, en la práctica, aparece como absolutamente discrecional, toda vez que la aprobación del Senado, o de la Comisión Permanente, resulta un mero "pro fórmula".¹⁴⁰

También la fracción XVII fue modificada en 1974, con motivo de la supresión de los territorios federales.

En 1928 fue adicionada la fracción XVII, estableciendo que la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia se realizará por el Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso, y que tanto las licencias como las renunciaciones de estos ministros serán sometidas, igualmente, al conocimiento de la Cámara y de la Comisión mencionadas.

Igualmente, en 1928 fue adicionada la fracción XIX, facultando al Presidente de la República para pedir la destitución, por mala conducta, de las autoridades judiciales a que hace referencia el Artículo 111 constitucional.

Estas son algunas de las reformas que han llevado a Mario de la Cueva a exclamar que algún día "habrá que preguntarse si México continúa viviendo un sistema presidencial",¹⁴¹ y a Ignacio Burgoa a sustentar que la situación de los funcionarios judiciales federales, en lo que atañe a su permanencia en los cargos respectivos, "es verdaderamente lastimosa e indignante, implica un oprobio para los tribunales, y la nugatoriedad del principio de inamovilidad. Estos calificativos se derivan de la facultad —inusitada en todo régimen democrático que, entre sus características, ostenta la responsabilidad de los jueces— consistente en que el Presidente puede 'pedir, ante la Cámara de Diputados, la destitución, por mala conducta', de cualquiera de los mencionados fun-

¹⁴⁰ José Barragán B., "La provisión de los cargos públicos en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año VI, No. 18, septiembre-octubre de 1973, UNAM, p. 356.

¹⁴¹ Mario de la Cueva, "La Constitución Política" en *México, 50 Años de Revolución*, t. III, *La Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, p. 46.

cionarios judiciales, así como de la atribución de dicha Cámara y del Senado para privarlos de sus puestos mediante una declaración tomada 'por mayoría absoluta de votos' en que tal petición se obsequie, según lo previene el párrafo sexto del Artículo 111 constitucional. Este párrafo es un baldón para nuestro orden jurídico, y un atentado a la independencia de los jueces, principalmente de los ministros de la Corte".¹⁴²

Artículo 93

En dos ocasiones ha sido modificado este artículo. La primera, en 1924, para incluir a los jefes de los departamentos administrativos, entre los funcionarios que darían cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos.

Igualmente, con motivo de la reforma de 1974, introducida a iniciativa de un grupo de diputados y senadores, se incluyó entre los funcionarios a quienes la Cámara puede citar para que informen cuando se discuta alguna ley o asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades, a los directores y administradores de los organismos descentralizados de carácter federal, o de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Esta reforma constitucional plantea, por una parte, la ampliación de las facultades de las Cámaras para interiorizarse de los asuntos manejados por las dependencias correspondientes al Ejecutivo Federal. En esta medida podría sugerirse que se trata de una extensión de las facultades del órgano legislativo del Estado. Sin embargo, esta facultad también permite apreciar la creciente dilatación de las atribuciones correspondientes al órgano ejecutivo del Estado, que le ha llevado a abarcar inúmeros aspectos de la vida y de la organización social y económica del país. Así, la natural y necesaria expansión de las facultades del Estado, tanto para regular los procesos económicos nacionales, cuanto para generar nuevas fuentes de producción y de empleo, ha incumbido —y en realidad no puede ser de otra forma— al Ejecutivo Federal. De esta suerte, este órgano del poder ha dilatado su acción no sólo por las disposiciones constitucionales que le otorgan una incontrastable preeminencia, sino también, y de muy especial manera, por las exigencias nacionales de desarrollo económico y de equidad social.

Entre los resultados más inmediatos de la reforma al Artículo 93, pueden destacarse dos. En primer lugar, se ha generado un nuevo estilo

¹⁴² Ignacio Burgoa, *Proyecto de Reformas y Adiciones a la Constitución Federal de 1917*, México, 1974, pp. 86-87.

en la política nacional. De diciembre de 1970 a la fecha, han comparecido, ante la Cámara de Diputados y el Senado, numerosos funcionarios de los comprendidos en el Artículo 93, con lo que se les obligó a manifestar, públicamente, puntos de vista que antes podían muy bien mantener en la reserva de sus gabinetes. En segundo término se ha familiarizado, hasta cierto punto, a la opinión pública con los más importantes funcionarios gubernamentales. La medida por sí sola no puede generar más que estos efectos, pues en ningún caso supone una modificación en la organización, en el comportamiento o en la interrelación de las instituciones.¹⁴³

Por otra parte, Felipe Tena Ramírez observa que la adición introducida aleja, por anacrónico, el temor de Lerdo de que la comparecencia para informes verbales de los secretarios pudiera hacer derivar nuestro sistema presidencial hacia un falso parlamentarismo. La inclusión de funcionarios que no pertenecen a la administración pública, menos aún a organismos políticos, convierte su comparecencia, ante las Cámaras, en mera información técnica.¹⁴⁴

En este sentido, los autores de la iniciativa observaban que algunos comentaristas de nuestro derecho constitucional habían querido ver, en la facultad de las Cámaras que aparece en el Artículo 93, una reminiscencia del sistema parlamentario; pero, independientemente de ello, el deber de que los secretarios de Estado informen anualmente al Congreso, y la facultad de las Cámaras para citarlos a comparecer, "tienen, fundamentalmente, como lo indica en forma expresa el Artículo 93 —conviene precisar esto—, un carácter meramente informativo". Esta precisión la hicieron para que no se pensara que se quería "derivar hacia los secretarios de Estado ninguna de las atribuciones constitucionales de que es depositario el titular del Poder Ejecutivo", sino que tan sólo se deseaba ampliar "las fuentes de conocimiento político y técnico", puestas al alcance de los órganos legislativos para discutir las leyes o estudiar las cuestiones que se les encomendaran.

8. PODER JUDICIAL

Artículo 94

Hasta 1928, cuando fue modificado por primera vez el Artículo 94

¹⁴³ Valadés, "El poder legislativo en México (1950-1975)", *op. cit.*, pp. 63-64.

¹⁴⁴ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1977, p. 259.

de la Constitución, establecía que el ejercicio del Poder Judicial residiría en la Suprema Corte de Justicia y en los tribunales de circuito y de distrito. Por cuanto hace a la Suprema Corte, ésta se componía, en los términos de la Constitución de 1917, de once ministros, y para sesionar válidamente, requería, cuando menos, de la asistencia de dos terceras partes del número total de sus miembros, tomando sus resoluciones por mayoría absoluta de votos, pues funcionaba siempre en tribunal pleno.

Añadía el párrafo 2º del Artículo 94, que los ministros de la Corte que fueran elegidos, una vez promulgada la Constitución, durarían en su cargo dos años; los que resultaran elegidos al terminar el primer periodo, permanecerían en su cargo cuatro años, y a partir de 1923 los ministros de la Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito, sólo podrían ser removidos en los casos de observancia de mala conducta y previo el juicio de responsabilidad precedente. Se establecía, a continuación, que este mismo principio regiría en lo concerniente a aquellos cuyos periodos serían de dos y cuatro años.

En 1928, el primer párrafo del Artículo 94 diferenció entre los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, pues en los términos de la redacción anterior se hablaba de tribunales tanto por cuanto hacía a los circuitos como a los distritos; se aumentó de 11 a 16 el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia, y se facultó a esta Corte para que funcionara en pleno o dividida en tres salas constituidas por cinco ministros cada una. Con esto último se atendía a las crecientes necesidades de trabajo de la Corte, cuyo desahogo, sesionando el tribunal pleno, se hacía virtualmente imposible.

La parte final del Artículo 94 substituyó al segundo y tercer párrafos de la versión original, y estableció que la remuneración percibida por los ministros, los magistrados y los jueces, no podría ser disminuida durante su encargo, y que sólo podría privárseles de sus puestos cuando observasen mala conducta, de acuerdo con la parte final del Artículo 111, que más adelante se analizará, previo el juicio de responsabilidad correspondiente. Así pues, se conservaba la hipótesis del juicio de responsabilidad para proceder a la remoción de los ministros, de los magistrados y de los jueces, pero se agregaba la modalidad de que el Presidente de la República también solicitase la remoción en los términos del Artículo 111 constitucional.

Este Artículo 94 fue modificado en 1934, para aumentar hasta 21 los ministros de la Corte y ampliar a cuatro el número de sus salas. Además, en uno de los más atentatorios actos en contra de la inamovilidad judicial, determinó que los ministros, magistrados y jueces, durarían en

sus encargos seis años. "Debemos estimar que el sistema implantado en 1934 es el peor de todos los sistemas censurados", decía con toda razón Tena Ramírez, pues "se convirtió al aparato judicial en una mera agencia del Ejecutivo".¹⁴⁵

Con posterioridad a 1944, comenta también don Felipe Tena Ramírez, el principio de la inamovilidad ha sido respetado para los ministros de la Suprema Corte, no obstante que en 1951 fue derogado para los magistrados del Tribunal Superior del Distrito Federal.¹⁴⁶

En 1951 también fue modificada la disposición que comentamos en el sentido de incluir la creación de los tribunales colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación e, igualmente, cinco ministros supernumerarios que integrarían una sala, mas no formarían parte del pleno.

Una vez más, en 1967, fue modificada esta disposición para permitir que los ministros supernumerarios formen parte del pleno cuando suplan a los numerarios. Se estableció también, en esta reforma, que corresponde a la ley fijar los términos que hagan obligatoria la jurisprudencia establecida por los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, de las leyes y de los reglamentos federales o locales, así como de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Asimismo, la ley fijaría los requisitos para la interrupción o modificación de la jurisprudencia mencionada.

Como se puede ver, de alguna manera los sucesivos textos del Artículo 94 constitucional, reflejan el índice creciente de trabajo que corresponde al Poder Judicial Federal. De alguna forma, éste es también un índice que permite apreciar la importancia que la actividad jurisdiccional federal tiene en México, y la confianza que en los procedimientos y en la imparcialidad del juez tienen depositada los mexicanos. Podría señalarse, a la inversa, que el mayor número de casos sometidos al conocimiento de las autoridades jurisdiccionales denota, paralelamente, un mayor número de irregularidades que obligan a buscar la protección o la resolución de los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, es natural que, dado el creciente desarrollo del país, y la complejidad de las relaciones humanas e institucionales, aumente el número de casos que deban ser sometidos al conocimiento de los órganos jurisdiccionales. Lo verdaderamente grave consistiría en que aumentara el número de irre-

¹⁴⁵ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1944, p. 423.

¹⁴⁶ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1967, p. 440.

gularidades, y en que no hubiera órganos susceptibles de inspirar la confianza adecuada para ofrecer soluciones dentro del ámbito de la ley. Los aspectos políticos tienen alta importancia para la preservación de la estabilidad social; pero tanto o más que esos aspectos, la tienen las cuestiones de carácter jurisdiccional, porque los pueblos pueden aceptar de buen o mal grado una mayor o menor participación en el orden político, mas no aceptarán la injusticia proyectada hacia la esfera individual de cada uno de los componentes de la sociedad.

Artículo 95

En 1934, siendo todavía Presidente electo el general Lázaro Cárdenas, formuló una iniciativa para modificar los Artículos 73, 94, 95 y 97 de la Constitución, de manera que se establecieran los límites de edad para los funcionarios judiciales. Se decía que pasados los 70 años de edad son excepcionales los individuos que conservan las energías físicas y la habilidad espiritual indispensable para continuar dedicándose a las arduas labores judiciales.

Por otra parte, se consideraba que al establecerse un límite en la edad para el ejercicio de las funciones judiciales, también se ofrecía oportunidad de acceso a estas mismas funciones, a nuevos miembros de la judicatura, particularmente a la juventud que se quisiera dedicar a esa actividad. Igualmente, en el proyecto de la iniciativa, se afirmaba que era necesario definir el tiempo mínimo de ejercicio profesional requerido para ser designado ministro de la Corte, supuesto que, hasta entonces, en este sentido la Constitución era omisa.

Así, en la fracción II del texto original de 1917, establecía como requisito para ser elegido ministro de la Suprema Corte de Justicia, tener 35 años cumplidos el día de la elección; en 1934 fue modificada esta fracción, agregando que tampoco se podría tener más de 65 años al momento de la elección, y la fracción III, que incluía como requisito para ser elegido ministro de la Suprema Corte de Justicia poseer título profesional de licenciado en derecho, fue reformada para que ese título profesional hubiese sido expedido cuando menos cinco años antes de la designación.

Artículo 96

El procedimiento para la designación de ministro de la Suprema Corte ha variado radicalmente. En 1917, el Constituyente estableció que los miembros de la Suprema Corte de Justicia serían elegidos por el

Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable, para este efecto, la concurrencia mínima de dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se verificaba por escrutinio secreto y mayoría absoluta de votos, y los candidatos debían ser propuestos, previamente, por las Legislaturas de los Estados. En caso de que nadie obtuviese mayoría absoluta en la primera votación, ésta se repetiría participando sólo los dos candidatos que hubiese obtenido un mayor número de votos.

En 1928, la facultad de designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia se transfirió al Presidente de la República, estableciendo solamente que la designación correspondiente debería ser sometida a la Cámara de Senadores —con lo que se adoptó una tesis defendida mucho antes por Emilio Rabasa—, la que en un término improrrogable de diez días deberían manifestar su aprobación o negación.¹⁴⁷

En los términos del Artículo 96, vigente a partir de 1928, si la Cámara de Senadores no resuelve en forma alguna en ese término de diez días, se tendrá por tácitamente aprobado el nombramiento, invirtiéndose, por tanto, el esquema tradicional del silencio administrativo que corresponde siempre a una negativa. Por otra parte, en el caso de que la Cámara de Senadores no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República podrá realizar un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos de inmediato, con el carácter de provisional, y que será sometido a la Cámara de Senadores en el siguiente periodo ordinario de sesiones. Llegado este periodo, el Senado debe aprobar o reprobar el nombramiento correspondiente, y en caso de que nada resuelva, el ministro —el texto constitucional insiste en el término magistrado— se dará por ratificado con carácter definitivo; pero si el Senado desecha el nombramiento, este ministro cesará de inmediato en sus funciones, y el Presidente tendrá que someter, de nueva cuenta, de acuerdo con el procedimiento ya referido, nuevos nombramientos a la consideración de la Cámara de Senadores.

Artículo 97

De acuerdo con la versión original del Artículo 97, los magistrados de circuito y los jueces de distrito durarían cuatro años en el ejercicio de su encargo, y no podrían ser removidos, a menos que mediase previo juicio de responsabilidad o fuesen incapaces para su ejercicio, en los términos establecidos por la ley.

¹⁴⁷ Cfr., Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1944, p. 423.

Esta parte del Artículo 97 fue suprimida en la reforma llevada a cabo en 1928. Sin embargo, debe tenerse presente, también, que la reforma de 1928 facultó al Presidente para solicitar al Senado de la República la destitución de los miembros del Poder Judicial Federal en los términos del párrafo final del Artículo 111.¹⁴⁸

La segunda parte del párrafo 4º fue modificada en 1940. La versión original señalaba que la Suprema Corte de Justicia podría nombrar y remover, libremente, a su secretario y a los demás empleados que fijara la planta respectiva aprobada por la ley. Por su parte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito podían, igualmente, nombrar y remover a sus respectivos secretarios y empleados. La reforma de 1944 consistió en señalar que los nombramientos y remociones realizadas tanto por la Suprema Corte como por los magistrados de circuito y jueces de distrito, tenían que realizarse con estricta observancia de la ley respectiva. La diferencia consiste en que mientras la versión original simplemente se refería a la planta de funcionarios o empleados que la ley aprobase, en 1944, además de lo que pudiese considerarse como la planta aprobada por la ley, debían considerarse, igualmente, los procedimientos a seguir, a efecto de no violar los derechos de los funcionarios y empleados.

En 1951 volvió a establecerse el término de cuatro años, que había sido suprimido en 1928, como la duración en el encargo de los magistrados de circuito y de los jueces de distrito, permitiéndose, sin embargo, la posibilidad de la reelección y, obviamente, de la promoción a cargos superiores, con el agregado de que sólo podrían ser privados de sus puestos en los casos de observación de mala conducta, de acuerdo con lo establecido en la parte final del Artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

¹⁴⁸ Comentaba Emilio Portes Gil, acerca de esta reforma: "Como consecuencia de las trascendentales iniciativas para reformar la legislación mexicana, que el señor general Obregón sometió al Congreso de la Unión, quedó instituida en la Constitución General de la República la inamovilidad del Poder Judicial de la Federación y de los Tribunales en el Distrito y Territorios Federales, a partir del día 1º de enero de 1929. A mí me tocó opinar en esta materia, cuando el general Obregón me consultó y, sin vacilación alguna, le manifesté que la inamovilidad de los funcionarios judiciales sería la base para que dicho Poder asumiera la responsabilidad necesaria para obrar, en el ministerio de su cargo, con absoluta honorabilidad. Agregué que aquella reforma me parecía indispensable para sanear el ambiente judicial que, desde hacia tiempo, se hallaba bajo la influencia de la más degradante corrupción y que solamente él, con su autoridad indiscutible, era capaz de lograr tal innovación", *Quince años de política mexicana*, Ediciones Botas, México, 1941, p. 89.