

CAPITULO XXXIX

LA DINAMICA DE LA CONSTITUCION MEXICANA

173. El desarrollo del país a partir de 1917

No en vano hubo de luchar tan denodadamente a lo largo de su historia, y especialmente durante la pasada centuria, un pueblo que, como el nuestro aspirara desde siempre a los más limpios ideales y a las más puras normas de justicia social; pues si muy cruentas fueron en efecto, las pugnas que el siglo diecinueve, de manera particular, deparara a los mexicanos en la dramática lucha por su integración nacional, como resultado de ellas se había venido logrando la conquista de una serie de pautas progresistas que destinadas estuvieron, desde aquel entonces, a informar los brotes constitucionales decimonónicos más significativos en nuestro país: el de 1824 y el de 1857, y que tras la agudización que a dichas pugnas diera nuestro movimiento revolucionario iniciado ya al principiar el presente siglo, desembocaban ahora en la Constitución de 5 de febrero de 1917, en la cual quedaban jurídicamente plasmados, precisamente, esos añejos anhelos justicieros de nuestro pueblo, unidos a las más preciadas fórmulas socio-liberales que emanaban de la entraña misma de él, para garantizarle una nueva vida apoyada fundamentalmente, pues, en las conquistas sociales de nuestra revolución.

A partir de la promulgación de la Carta del '17 el desenvolvimiento de México hubo de mantenerse, en términos generales, apegado a la más pura esencia de su nacionalidad; pues si identificándose, de manera fundamental, con el mismo ser de nuestro pueblo, sabría consig-

JORGE SAYEG HELÚ

nar aquélla las notas jurídicas básicas a fin de procurar la superación de éste dentro del marco socio-liberal que recogió de sus propias necesidades, experiencias y exigencias, habría de seguir captando y atendiendo a sus nuevos requerimientos —y permítasenos insistir— dentro de esa misma tónica socio-liberal. Dentro de ella sería, precisamente, que hubieran de irse actualizando los propios postulados de la Revolución Mexicana, no sin haberse encontrado con los inevitables tropiezos derivados de una serie de presiones reaccionarias prestas a estorbar un tanto —igual que ayer— las ansias progresistas del pueblo de México, y que no nos indican, fundamentalmente, sino la magnitud de la lucha que ha sido necesario seguir librando a fin no sólo de ir transformando en instituciones los más preciados principios que, emanados de nuestro movimiento revolucionario, fueran consagrados por la Carta de 1917, sino de mantener una manifiesta estabilidad política, un tanto contrastante con la inestabilidad y la anarquía que se enseñorearon de nuestro país durante varios lustros del siglo pasado. Se seguiría así la misma ruta que nuestra propia historia nos trazara.

Poco a poco, pues no ha podido ser de otra manera, es que han venido apuntalándose y fortaleciéndose los logros revolucionarios; tanto política, cuanto jurídicamente; lo mismo social, que económicamente se han venido plasmando, en lo general, las nuevas instituciones emanadas de la Revolución Mexicana y proyectadas en la Constitución de 1917. No ha podido evitarse que a los períodos que mayormente se han significado por su apego a los lineamientos que nos trazara nuestra Revolución; que a aquellos que pueden considerarse como más intensos en materia de beneficios sociales, hayan tenido que suceder otros que bien podrían considerarse de transición, caracterizados fundamentalmente por su labor consolidadora; sancionando un tanto, así, esa ligera distinción que con harta frecuencia se hace —refiriéndose a los nuestros postrevolucionarios— entre gobiernos de “izquierda”, de “centro” y de “derecha”, que se han significado, empero, por su común encuadramiento dentro de los moldes de la Constitución mexicana, y que, finalmente, no concurren sino para probar esa asombrosa ductilidad que ha permitido a nuestra Carta Magna de 1917 venirse actualizando, día a día, dentro de la propia esencia de justicia social que la nutriera desde un principio. Pues. . .

“el camino de la Revolución Mexicana —ha llegado a afirmar con acierto Jesús Reyes Heróles— no es una gran

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

avenida recta y pavimentada; únicamente los ingenuos pueden creerlo así.

No se trata de una línea derecha, bien trazada, sino de un camino áspero, sinuoso, que a veces exige transitar por molestos atajos.

Sería utopía creer que entre la iniciación de una revolución y su cabal consumación el camino más corto es la línea recta. La realidad de un proceso revolucionario excluye la utopía. La experiencia de un proceso revolucionario aconseja eludir tales obstáculos, aprovechar fisuras, quebrantar las resistencias cuando éstas no pueden ser demolidas. Chocar frontalmente con las resistencias a veces puede ser heroico; sin embargo, con frecuencia resulta ineficaz y la política exige eficacia”.

De aquí, también, la feliz metáfora de José E. Iturriaga,²³⁷ que nos permitimos reproducir a continuación:

“Las revoluciones no transcurren sobre líneas geométricamente rectas. Esto constituye una hipótesis falsa.

Contempladas las revoluciones desde un tiempo razonable, se repara en que el camino más corto o eficiente para alcanzar las metas trazadas en sus respectivos programas, no es siempre la línea recta. Sí. Pero otras veces es la línea sinuosa la más eficaz.

Si deseamos alcanzar la cúspide de una montaña, cuyo suelo es muy quebrado, el subir siempre en línea recta nos puede conducir al precipicio. En cambio, la ruta zigzagueante nos permite ir salvando abismos para alcanzar la cúspide.

Podemos y debemos caminar recto y aprisa en los trechos planos, pero no en los trechos quebrados del suelo, allí donde la cautela de cada paso dado es lo aconsejable, para no desbarrancarse. Un espectador distraído, ubicado desde

(237) “Manuel Avila Camacho” III. (“El Universal”, sábado 26 de octubre de 1974).

JORGE SAYEG HELÚ

el valle, puede suponer que el alpinista ha desviado la ruta que prometió escalar para llegar hasta la punta de la montaña. Sin embargo, no es así. Al contrario: precisamente porque el alpinista está deseoso de alcanzar la cúspide, conforme va viendo a sus pies lo accidentado del terreno, prefiere bordear barrancas con prudencia para no caer en el precipicio.

Por igual: el afán de alcanzar los más nobles fines de una revolución, el alpinista conductor de su pueblo ha de marchar en forma ascendente por el suelo histórico: la línea recta unas veces; otras, la ondulante”.

Es por ello que no ha sido fácil la consolidación de nuestros principios revolucionarios; y que si para afianzarlos ha sido muchas veces necesario retardarlos un tanto, ante las fuertes presiones de la reacción, han logrado a la larga ser debidamente implantados. El hecho de que en ocasiones el empuje reaccionario haya sido de tal suerte que llegara a provocar verdaderas desviaciones revolucionarias:

“Claro que no es infrecuente —continúa Iturriaga— que el alpinista político sufra un ataque de amnesia al bordear abismos y —salvado ya el peligro— acabe por seguir transitando hacia la derecha, olvidando que la meta consistía en acercarse a la cúspide tan pronto pudiera hacerlo”.

nos nos autoriza a poner en entredicho la afirmación que acabamos de consignar, y sí nos permite concluir que, en todo caso, si alguna falla ha habido ciertamente, ha sido no tanto de nuestros sistemas e instituciones, como sigue repitiéndose no sin cierta frecuencia, cuanto de nuestros hombres; pues tan pronto fueron llegando al poder algunos de ellos, parecieron olvidarse de la fuente de la que provino su mandato, al grado que llegaron a confundir el honroso título de representantes de la nación soberana, al sentirse —y adviértase la diferencia— representantes soberanos de la nación. Ello se ha prestado, un tanto, a la prostitución del término revolucionario, al que los abusos demagógicos a los que se le ha expuesto, han venido a deformar sensiblemente; pues más que denotar militancia dentro de las filas del propio movimiento armado o la afiliación al partido político del que surgió, significa de manera fundamental un inconformismo de aquel a quien

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

se le aplica, que habrá de traducirse en acciones positivas encaminadas a la transformación social.

“Cuando los individuos se desvían de sus primeras rutas pasando de la modestia a la abundancia —llegó a expresar sobre este particular el Presidente Cárdenas— es lógico que se tornen en enemigos de los principios de la Revolución a la que pertenecieron.

Hombres que llegan a escalar altos puestos no siempre son leales a las inquietudes y aspiraciones de los trabajadores y a veces ni son capaces de comprender que la comodidad y la riqueza les trastornan la mentalidad al grado de que no sienten cuando el pueblo se ha alejado de ellos. Siguen sintiéndose “revolucionarios”.

Aparte estas cuestiones que no corresponden al objeto preciso de nuestro estudio y que, en todo caso, reclaman un análisis exhaustivo por parte de psicólogos y sociólogos de la historia, todos nuestros logros revolucionarios —o casi todos ellos, por mejor decir—, que no han sido escasos, han podido preservarse y enriquecerse, en lo fundamental, gracias, precisamente, a esa especie de maleabilidad o correosidad que nuestra Carta Magna ha presentado a fin de irse modernizando, poniendo al día; merced a esa apertura hacia el futuro que tan sabia, cuanto visionariamente, previó el cuerpo de diputados constituyentes que la elaboraron, y que no pocas veces es juzgada con criterios estrechos y cerrados al criticársele las continuas reformas que se le han venido haciendo en inexorable acatamiento, puntualmente, “hacia (ese) mañana abierto a las posibilidades de desarrollo de la vida futura, que es siempre incalculable”.

174. Ductilidad de nuestra Ley Suprema

Muy significativa y un tanto sorprendente, en verdad, ha resultado la forma en la que nuestro Código Supremo ha podido venir saliendo al paso de las mutaciones que se vienen operando en el seno de nuestra sociedad, y que no es consecuencia, fundamental y precisamente, sino de su particular carácter socio-liberal, que la lleva a atender las diferentes situaciones que contempla, siempre dentro de la tónica

social que informa su credo liberal. Ante él, en efecto, y de manera similar a lo que aconteció con las formas clásicas que diseñaban su estructura, quiebran también aquellas que dan por diferenciarlos de acuerdo a la flexibilidad o rigidez que los caracterizan.

James Bryce escribió hace relativamente poco tiempo, al efecto, un muy breve, a la vez que muy interesante, estudio sobre esta especial naturaleza de las leyes fundamentales, y que tituló así precisamente: "Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas". Considera en él que las Constituciones han sido, primero, flexibles, y sólo más tarde, rígidas. Las flexibles —nos informa— se remontan a las primeras constituciones "no escritas" que adoptaron las primitivas sociedades políticas organizadas (pues en esta época no puede hablarse todavía de "Estados" propiamente dichos), y constan de un conjunto de decretos y estipulaciones de diferentes fechas y de procedencia diversa, entremezclados con una serie de reglas consuetudinarias a las que fue preciso ir recopilando, dándoles por tanto la forma escrita, para que quedaran aseguradas contra el error. Mas el hecho de no estar contenidas en un instrumento especialmente inviolable, las hace objeto de cambios frecuentes y extensos, y tan fácilmente burlados en la práctica, que no pueden garantizar suficientemente el orden público ni proteger los derechos privados. Y fue precisamente a raíz de esto último, es decir, al deseo de los ciudadanos de asegurar sus derechos cuando se ven amenazados, y de limitar, para ello, la acción del gobierno, cuando se dio nacimiento a las constituciones rígidas, que irán a significarse, en consecuencia, por estar contenidas, ya, en un documento que el pueblo mismo ha visto redactar y que ha brotado directamente de su soberanía.

Mas, si es cierto que las constituciones rígidas son precisas y estables en cuanto a su contenido, también lo es, que revelan cierta incapacidad para incorporar a su texto los urgentes cambios que reclama una mudadiza realidad. La misma elasticidad de las constituciones flexibles, por el contrario, las hace adaptarse más fácilmente a dichos cambios.

Y aquí es, precisamente, adonde se nos muestra la curiosa paradoja y extraordinaria vitalidad de nuestra Carta de 1917; pues siendo una Constitución legislada y rígida, toda vez que se desarrolló metódica y sistemáticamente en una ley que, por ello mismo, se encargó

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

de precisar y estabilizar su contenido, nos presenta un tanto, a la vez, la elasticidad propia de las constituciones flexibles. El carácter socio-liberal de las fórmulas que establece, en efecto, ha venido dándole una ductilidad tal que la ha hecho capaz de adecuarse absolutamente, y sin alterar su esencia, a la cambiante realidad que regula.

“Dicha Constitución es, ante todo —han llegado a afirmar, un tanto desconcertados por ello, no pocos investigadores e ideólogos extranjeros—,²³⁸ un documento normativo; de tal suerte que la Revolución ha sido la materialización paulatina del mandato constitucional. Conserva el federalismo, pero amplía el campo del gobierno central. Conserva la división de poderes, pero aumenta las prerrogativas del ejecutivo. Defiende las libertades personales del antiguo liberalismo, pero establece el derecho del grupo vocacional contra el individual. Conserva la propiedad privada, pero invoca el principio de la distribución equitativa de la riqueza, la propiedad nacional o comunal (ejidal).

De hecho, el concepto de la propiedad es uno de los más flexibles y variados de todo el documento. Lo importante es que la Constitución ni es rígida ni está regida por una doctrina y, si uno tuviera que explicarla, cabría decirse que es el intento de crear una fórmula legal para las complejidades de México, en donde conviven lado a lado la primitiva corporación indígena y la moderna. El documento no es aplicable en su totalidad, por lo que diferentes administraciones han seguido diversos caminos aunque siempre dentro del marco constitucional. Efectivamente, el programa planteado por la Constitución no es comunista, socialista, fascista, sindicalista o liberal. Si hay que darle un nombre, llámese mexicano, pues lo es tanto como la planta de *maguey*”.

Y es que la realidad social de México, en su evolución misma, logra ser captada plenamente por nuestra Constitución; ello nos autoriza a concluir que ésta es lo que es aquélla. México y su Constitución se confunden, diluyen e identifican.

(238) Frank Tannenbaum. “Algunas reflexiones sobre la Revolución Mexicana” en *¿Ha muerto la Revolución Mexicana?*; T. II, págs. 34 y 35.

JORGE SAYEG HELÚ

No han faltado detractores, sin embargo, que hayan llegado a considerar a la Constitución mexicana como letra muerta; como un conjunto de fórmulas huecas. De la Carta de 1857 llegó a afirmarse: “Nos han fabricado un bonito vestido sin tomarnos la medida”, refiriéndose, muy probablemente, a la pretendida falta de ajuste entre dicha Carta y la realidad social del país en aquel entonces. Pero si no fue aceptable dicha sentencia en 1857, mucho menos lo es actualmente en que vemos cómo día con día, momento tras momento, se vive —y en forma ininterrumpida— la Constitución de 1917. Indudable es que ella consigna ideales, pero de la misma manera que es una proyección hacia el futuro, es un instrumento actual de trabajo que se nutre de experiencias pasadas. Incluye en su texto una serie de principios que impulsan el cambio, la innovación y el desarrollo; pues se trata, precisamente, de una historia en marcha. Nuestra Constitución no sólo permite que los individuos y grupos sociales organizados conforme a ella misma, puedan proponerse fines futuros a realizar, sino que determina la realidad actual de México.

Se ha dicho, igualmente, que son tantas y tan profundas las reformas y modificaciones que se le han hecho al texto original de 1917 que bien valdría la pena el ir pensando ya en una nueva Constitución. Nada más absurdo: la Carta de 1917 se halla avalada por todos nuestros anteriores códigos supremos y se ha mostrado capaz de salir, exitosamente y sin alterar su espíritu, al paso de las mutaciones que se vienen operando en el seno de nuestra sociedad. Fue ello, indudablemente, uno de los mayores aciertos de los hombres de 1916; el haber hecho que pudieran ser introducidas a la Carta Constitucional que elaboraron, las reformas y medidas necesarias para adaptarse a las cambiantes condiciones sociales, modificando su letra y hasta su contenido, es claro, pero sin variar nunca su esencia.

Lo mismo teóricos que políticos; tanto doctrinarios cuanto hombres de Estado, coinciden en reconocer que una de las características más importantes de la Constitución mexicana de 1917 es su dinámica; ella es, tal vez, la razón más poderosa de su extraordinaria vitalidad.

Los diferentes regímenes revolucionarios que se han sucedido al frente de los destinos patrios han actuado con la Constitución, sobre todo cuando se han visto obligados a tomar sus medidas más trascendentales; las que ha sido necesario fundar en la propia Carta

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Magna, pues ella misma las tiene previstas. Así han llegado a convertirse en expresas, disposiciones que tácticamente, se suponían en dicha ley fundamental: las nacionalizaciones del petróleo y de la electricidad, por ejemplo; y que se llevaron a efecto no sólo de acuerdo con el artículo 27 de la propia Constitución, sino haciendo efectivo dicho ordenamiento.

Igualmente elásticas son las disposiciones que contiene nuestra Carta en su artículo 123. Baste citar la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social que día a día se renuevan, pero siempre dentro del espíritu proteccionista a la clase trabajadora que fue la motivación del propio artículo.

El artículo tercero, de la misma manera, ha venido ajustándose, cada vez más, a la referida sustancia constitucional. El actual carácter democrático de la educación, sancionado por el libro de texto gratuito para la primaria, no nos indica otra cosa.

175. La reformabilidad constitucional

La misma rigidez de nuestra Constitución, sin embargo, trata de impedir que esta actualización de su contenido se lleve a cabo de otra manera que mediante el procedimiento que ella misma establece al efecto:

“La presente Constitución —dice en su artículo 135— puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas, y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

Bastantes críticas ha recibido, empero, no solamente el procedimiento que así se estableció, sino, sobre todo, el hecho de que a nuestra Carta fundamental se le hayan hecho ya más de ciento se-

JORGE SAYEG HELÚ

tenta reformas a la fecha en que estas líneas son escritas —noviembre de 1974—, por más que se rebase el medio siglo, ya, desde la fecha de su promulgación:

“No queríamos los Constituyentes —dice Palavicini—; ²³⁹ y no lo hemos pretendido nunca y ningún constituyente jamás ha manifestado el deseo de considerar a la Constitución como un pieza monolítica, intocable e imperfectible; pero los constituyentes al tratarse de la Constitución hemos pretendido —al fin pasión de padres—, que se la toque con respeto, se la trate con consideración”.

Convenimos en que, efectivamente, se han prodigado demasiado, entre nosotros, las reformas constitucionales. El hecho de que sea necesario ir ajustando el texto constitucional a los requerimientos de nuestra cambiante sociedad, no implica necesariamente el que dicho texto pueda ser alterado con el mínimo de exigencias que procura el precepto constitucional correspondiente; aunque no podamos dejar de reconocer, empero, que ello no sea, fundamentalmente, sino un signo de la propia y vertiginosa transformación de nuestra sociedad. Y es que, descartado entre nosotros un sistema de interpretación judicial, como el de nuestros vecinos del norte, en el que las modificaciones al texto constitucional se llevan a cabo como consecuencia de la postura que adopta la Corte norteamericana ante el imperativo de adecuar aquél a una realidad que se transforma día a día, optamos desde un principio por el establecimiento de un procedimiento de reformas que poco a poco ha venido haciéndose más inconsistente y menos cuidadoso, y al que resulta conveniente revisar, también, a fin de procurar a nuestra Carta Fundamental la respetabilidad que le es consubstancial, y que se ha visto un tanto empañada, merced, precisamente, a dicha facilidad que presenta su reformabilidad.

En efecto, el procedimiento previsto sobre este particular en el 135, contempla la posibilidad de modificar la Constitución, a través de lo que se conoce como Constituyente Permanente: el Legislativo Federal (Congreso de la Unión) aunado a las Legislaturas de los Estados, por votación de dos tercios del primero y de la mayoría de

(239) Félix F. Palavicini. *Historia de la Constitución de 1917*, T. II, pág. 638.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

las segundas; y que ello sea, precisamente, lo que ha ocasionado la manifiesta ligereza con la que han sido hechas no pocas de ellas; el que algunas de las que hasta la fecha se han emprendido, sean hasta cierto punto inexplicables,²⁴⁰ y otras más hayan resultado notoriamente innecesarias y superfluas. De aquí, precisamente, el que el principio de reformabilidad constitucional, suponga, pues, en esencia, la justificación de las motivaciones que lo implican; la necesidad de que toda reforma a la Carta Magna responda a un imperativo social:

“Sin esta legitimación —enseña Burgoa—,²⁴¹ cualquiera modificación que se introduzca a la Constitución no sería sino un mero subterfugio para encubrir, tras la apariencia de una forma jurídica, todo propósito espurio, antisocial o demagógico”.

Más apropiado para llegar a prevenir esta contingencia, y más conforme al carácter supremo e inviolable de nuestro Código fue, quizá, el sistema prescrito al efecto en 1824, que requería la intervención de dos Congresos sucesivos, uno para examinar la reforma y otro para aprobarla, permitiendo “auscultar la opinión pública —como bien lo señala Tena Ramírez—,²⁴² a través de la elección de representantes para el Congreso y las Legislaturas que van a aprobar la reforma”. Tal vez en esta forma se lograra mayor ponderación y estudio en adiciones y reformas constitucionales que hasta hoy han sido aprobadas al vapor, poco más o menos, y se dificultara un tanto, asimismo, el hacer modificaciones a la Carta Magna.

Llegó a juzgarse, sin embargo, que el sistema prescrito en '24 resultaba sumamente lento; lentitud que el Congreso Constituyente de 1856-1857, trocara en ligereza, al diseñar el procedimiento del artículo 127 de aquella Ley Fundamental; pues aunque la correspondiente Comisión de Constitución lo hubiera proyectado ya de una manera muy similar a aquél:

“La presente Constitución —rezaba textualmente el artículo 125 del Proyecto de Constitución de 1857— puede

(240) Solamente para satisfacer mezquinas ambiciones personales.

(241) Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional mexicano*, pág. 434.

(242) Felipe Tena Ramírez: *Derecho Constitucional*, pág. 82.

JORGE SAYEG HELÚ

ser adicionada o reformada. Mas para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución se requiere: que un Congreso, por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes, acuerde qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del Congreso inmediato; que los electores, al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo Congreso formule las reformas, y éstas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare en favor de las reformas, el Ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución”,

los argumentos de Zarco, cuando consideraba que la esencia de la democracia pura se confundía en dicho proceso con la del sistema representativo:

“Dar al cuerpo electoral funciones legislativas es nulificar al Congreso y llevar la agitación y la discordia a todo el país”,

serían suficientes para que se adoptara la solución que llegara a proponer Guillermo Prieto, cimentando el poder revisor de la Constitución, en nuestro propio régimen federal de gobierno:

“...sométase la reforma al examen y al voto de las legislaturas, verdaderos representantes de los Estados...”.

Ante esta consideración, de muy poco habrían de valer las sabias palabras de Ocampo, en defensa del procedimiento proyectado por la Comisión:

“Creyó la comisión que era prudente evitar reformas precipitadas y poco calculadas, pensó que la Constitución debía ser más respetada que las otras leyes, se figuró que, discutida una cuestión en el Congreso, dilucidada por la prensa, formulada en un proyecto claro y preciso, podía ser comprendida por todos los ciudadanos, y en estos conceptos fundó su sistema para las reformas constitucionales.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Puede haber errado, pero creyó que después de la discusión por todo el país de un punto dado, ya no tendría nada de abstracto”;

el sistema propuesto por Prieto hubo de imponerse y de llegar a proyectarse en el tiempo, por más de un siglo ya, a fin de presidir la manera como habría de ir actualizándose nuestra Ley Fundamental. Es decir, en los mismos términos en que fuera aprobado el artículo 127 de la Constitución de 1857, pasaría como el 135 en 1917; y tácitamente habría de permitirse en ambos —desde aquel entonces, y ahora—, el que los legisladores ordinarios, por su sola voluntad, pudieran convertirse en constituyentes; se alejaban un tanto de esta suerte, del acentuado carácter democrático que supieron siempre imprimir a sus actuaciones.²⁴³

Ahora bien; ¿hasta dónde puede y debe llegar la capacidad del llamado Constituyente Permanente para reformar la Carta Fundamental?; ¿puede modificar, en general, las disposiciones constitucionales?; ¿su competencia se extiende, aun, a la alteración de los principios esenciales no sólo de la Carta, sino del propio Estado, o debe sujetarse, por el contrario, a adicionarla y reformarla en cuanto no se encamine a variar las decisiones fundamentales que dieron ser a la Carta? Las opiniones sobre el particular se han dividido; hay quienes sostienen que nada escapa a la competencia del Constituyente Permanente; que “si cuando (éste) reforma en realidad deforma —dice Tena Ramírez—,²⁴⁴ eso no importa...”

“No se puede expedir formalmente una nueva Constitución —agrega el mismo autor—, pero sí se puede darla de hecho a través de las reformas”.

Hay quienes estiman, por el contrario, que la facultad reformadora —y válgasenos la expresión— del Constituyente Permanente,

(243) “La facilidad de realizar las reformas —apunta Tena (ob. cit., pág. 81)— en un solo proceso dentro de un solo ejercicio legislativo, sin consulta anterior ni posterior al pueblo... significa desvinculación entre el pueblo y los reformadores”.

(244) Felipe Tena Ramírez, ob. cit., pág. 77, quien considera, al efecto, que el caso contrario “equivaldría a afirmar que el único medio que hay en nuestra Constitución para alterarla fundamentalmente, consiste en desconocerla y hollarla”.

JORGE SAYEG HELÚ

deja a salvo los principios fundamentales; pues es contra el espíritu mismo de la instauración de dicho poder, el que puedan ser éstos, alterados; que dichas decisiones políticas fundamentales, como son, entre nosotros, las ideas de soberanía y representación popular, el sistema federal, los derechos fundamentales de la persona humana, el principio de la división de poderes y el que establece la supremacía del Estado sobre la Iglesia, puedan ser modificadas en su esencia, toda vez que además de ser consubstanciales al Estado mexicano, son las que dieron ser a la propia Ley Fundamental, y que el ilustre Mariano Otero expusiera ya, así, desde mediados del siglo pasado:²⁴⁵

“Respecto de los principios primordiales y anteriores a la (Constitución), como la Independencia de la Nación, su forma de gobierno republicano representativo popular federal, y la consiguiente división de poderes, principios que están identificados con la existencia misma de la Nación, no cabe reforma y deben declararse permanentes. Por lo que hace a los límites del poder general y de la soberanía de los Estados, es indudable que pueden hacerse algunas modificaciones...”.

Es decir, que es conforme a la naturaleza del poder revisor de la Constitución, entre nosotros, el que éste pueda variar la forma de dichos principios; mas la esencia de ellos, sólo es dable alterarla al pueblo directamente, de acuerdo a lo prevenido en el artículo 39 de la propia Constitución, y para lo cual se ha visto obligado, ocasionalmente, a apelar a la insurrección.²⁴⁶

176. El cómo, el cuándo y el porqué de las modificaciones y adiciones constitucionales

Artículo 3º

Entre las muchas y complejas reformas y adiciones que hasta hoy se han hecho a nuestra Constitución político-social, son, tal vez,

(245) Voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847; mucho antes de la exposición de Rabasa o de Carl Schmitt, invocados tan frecuentemente para apoyar esta doctrina.

(246) Es este el medio violento de hacerlo; cabría preguntarse, sin embargo, ¿cuál sería la manera pacífica de llevarlo a cabo?; a lo que responderíamos

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

las que en particular se han realizado al artículo tercero, algunas de las de mayor trascendencia y significación.

Tres han sido, hasta ahora, las que ha sufrido el texto original de este precepto constitucional: la primera de ellas, que apareció publicada en el *Diario Oficial* del 13 de diciembre de 1934, dio carácter socialista a la educación que se había establecido laica desde 1917; y propugnaba, entre otras cosas, por formar en los educandos “un concepto racional y exacto del universo y de la vida”.

“Nosotros establecimos la Escuela laica —afirma sobre esta reforma, a la que no hace sino calificar de ‘ingenua’, Félix F. Palavicini—, no quisimos que religión alguna interviniera en la enseñanza y un día, por una exaltación del espíritu demagógico, obra sectaria nada más, se agregó un aditamento que en todo caso pudo haber sido el plan de estudios de la Secretaría de Educación Pública, su programa de enseñanza; pero que de ninguna manera era necesario incrustarlo en la Constitución . . .”.

Aunque esta reforma fue publicada ya dentro del régimen cardenista, y a él se atribuye fundamentalmente, la educación socialista fue establecida durante el gobierno más reaccionario del callismo: el que presidió el Gral. Rodríguez —del 26 de septiembre de 1934 data la Iniciativa correspondiente—, “y fue por ello que tanto la izquierda como la derecha la recibieron con hostilidad. La derecha, porque veía con desconfianza el calificativo de ‘socialista’; la izquierda, porque provenía de la reacción callista, la vio como medida demagógica”.

Muy nutrida fue la repulsa, en efecto, que esta reforma causó en la opinión pública nacional; ni, aun, la clase obrera, hubo de apoyarla en forma absoluta, por más que pugnara por asentar en ella que la educación en México debería inspirarse directamente en el socialismo científico, tratando de desviar hacia una posición extre-

—sin perjuicio de la apelación directa al pueblo “ad referendum”; aunque sobre este particular exista el antecedente del fallido intento plebiscitario juarista de 1867 (Nº 107)— que ello sólo sería factible realizarlo mediante el nombramiento de representantes electos expresamente para tal fin.

JORGE SAYEG HELÚ

mista, 'de izquierda', la ruta ideológica: socio-liberal,²⁴⁷ de la Revolución Mexicana.

Y precisamente por ello: por la motivación pasional, fundamentalmente, a la que había respondido dicha reforma constitucional, fue que el 30 de diciembre de 1946 fuera nuevamente reformado el citado precepto constitucional, para tratar de devolverle, un tanto, su espíritu original, mediante el texto vigente; en el cual se suprimió, de la redacción de 1934, un "alarde político manifiesto —como dice Torres Bodet—:²⁴⁸ el que afirmaba que la educación mexicana era socialista, (así como) una curiosa jactancia: la de creer que la educación puede inculcar, en todas sus fases, un concepto exacto del universo..."

"Era preferible definir, con la mayor nitidez posible —continúa refiriéndonos—, el criterio que debería orientar, en lo sucesivo, a la educación. Una educación tendiente a desarrollar, de manera armónica, todas las facultades del ser humano, y a fomentar en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia. Una educación democrática, que considerase a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Una educación nacional que, sin hostilidades ni exclusivismos, atendiera a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad así como al acrecentamiento de nuestra cultura. Una educación capaz de contribuir a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aportase a fin de robustecer en el educando —junto con

(247) "Un casi socialismo", que dijera Cravioto (Nº 157).

Salvo cuando se indique otra cosa, las fechas de las reformas constitucionales consignadas en este capítulo, corresponden a la de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

(248) A Jaime Torres Bodet, ministro de Educación durante el régimen avilacamachista, correspondió, en consecuencia, redactar el nuevo texto constitucional, cuyas particularidades nos relata en la forma tan amena en que él acostumbra hacerlo (*Años Contra el Tiempo*, pág. 323 y ss.).

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia— la convicción de interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que pusiera en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos”.

Con objeto de preservar la autonomía universitaria deslindando los intereses académicos, de las relaciones laborales, en las universidades, y bajo el supuesto de que éstas “...realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y del libre examen y discusión de las ideas...”, el 9 de junio de 1980 fue adicionada una nueva fracción —VIII— del artículo 3º, corriéndose el orden de la antigua VIII, que desde entonces pasó a ser la IX.

Artículo 4º

Especial importancia reviste la primera reforma que se hiciera al artículo cuarto constitucional, suprimiendo por entero su texto original —que se haría pasar al artículo 5º—, para dar cabida al expreso reconocimiento de la plena igualdad entre el hombre y la mujer; reconocimiento indispensable a la organización y al desarrollo de la familia, sobre la base de una verdadera planeación familiar, en la que...

“toda persona (tenga) derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos”.

Esta reforma apareció publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 31 de diciembre de 1974, y no vino sino a responder a una de las más apremiantes exigencias de la sociedad contemporánea —entre nosotros muy particularmente— al equiparar, absolutamente, a la mujer y al varón en México.

“...las condiciones económicas de México —leemos, sobre el particular, en la Iniciativa correspondiente— reclaman la participación de la mujer en las actividades pro-

JORGE SAYEG HELÚ

ductivas, en la creación de riqueza y de nuevas fuentes de trabajo e ingresos para la familia mexicana. Pero esto no será una realidad y ni siquiera un programa, si antes no se rompen las barreras que hasta hoy han legitimado el alejamiento de la mujer de ciertas tareas que requieren habilidades y conocimientos más allá de la educación elemental. No sólo es indiscutible que la educación y el trabajo dignifican, sino también es indudable que educación y trabajo son variables interdependientes, de tal manera que trabajar para educarse se complementa con la acción correlativa de educarse para trabajar. El trabajo y la educación son procesos creativos y por lo tanto liberadores. Dar educación y trabajo a la mujer no es sólo resolver problemas económicos, sino fundamentalmente formar conciencias libres”.

La segunda reforma a este artículo data del 18 de marzo de 1980. Por ella se le agregó una última parte a fin de enriquecer el derecho a la organización familiar que consigna en el segundo párrafo, con el que deriva del deber que tienen los padres de “. . . preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental”.

Con fechas 3 y 7 de febrero de 1983, por último, tuvieron lugar las reformas tercera y cuarta a este artículo, con objeto de intercalar, respectivamente y antes de esa última parte referida, la que concierne al derecho que a toda persona corresponde para la protección de su salud, y el que toda familia tiene para disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

Artículo 5º

Este artículo es el que originalmente se refería a la libertad económica en materia de trabajo, y de las discusiones que en torno a ella se suscitaron, hubo de brotar el 123.²⁴⁹ La reforma de que fue objeto el texto original de su segundo párrafo, y que fue publicada en el *Diario Oficial* del 17 de noviembre de 1942, incorpora como

(249) Ver núm. 154.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

obligatorias el desempeño de las funciones censales, así como los servicios profesionales de índole social; pero mientras que aquéllas se consideran gratuitas, en este último caso se establece que deben ser retribuidos “en los términos de la ley y con las excepciones que ella señale”.

Con fecha 31 de diciembre de 1974 apareció publicada en el *Diario Oficial* de la Federación, la segunda reforma hecha a este artículo, y que consistió en la unificación, que en él se hizo, de las garantías en materia de trabajo; es decir, a partir de esta fecha, quedaron englobadas en este único precepto constitucional, tanto la libertad personal, cuanto la libertad económica en materia de trabajo.

Esta reforma, además de la ventaja que implica el destinar un único precepto constitucional a la regulación integral del trabajo humano, no ha sido sino la consecuencia obligada del nuevo artículo cuarto que apareció en esa misma fecha, y que hasta antes de ello, se ocupaba del aspecto personal de la libertad en materia de trabajo, dejando al quinto solamente el aspecto económico de la libertad del mismo.

Artículo 6º

Este artículo se adicionó el 6 de diciembre de 1977, a efecto de establecer en forma correlativa a las libertades de expresión y de pensamiento que consagra, el derecho que tienen los mexicanos a estar debidamente informados. Dicha adición se llevó a cabo como parte integrante de una amplia reforma política, y como base “para el mejoramiento de una conciencia ciudadana...”

Artículo 10

Por reforma publicada en el *Diario Oficial* del 22 de octubre de 1971, fue modificada un tanto la redacción original de este artículo para substituir, fundamentalmente, la expresión “reglamentos de policía”, por la de “ley federal”, pues no bien aparecía, casi de inmediato, la “Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos”, para reglamentar todo lo referente a portación de armas.

JORGE SAYEG HELÚ

Artículo 16

Este artículo fue adicionado, por una primera vez, el 3 de febrero de 1983, a fin de recibir como sus dos últimas partes, los antiguos contenidos de los artículos 25 y 26, sobre inviolabilidad de la correspondencia, y del domicilio privado en época de paz, respectivamente, y que habrían de ser reformados con esa misma fecha, abriéndose con ellos una especie de subcapítulo económico.

Artículo 18

Las disposiciones de este artículo relativas a la prisión de mujeres y de menores y a la celebración de convenios penitenciarios entre la Federación y los Estados, fueron incorporadas a él mediante las reformas y adiciones que se hicieron a su texto original en el año de 1965 (*D.O.* del 23 de febrero), “sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente” —según reza la propia reforma—, echándose así las bases de una auténtica política criminal, en la que se rechazan, para dichos infractores, todo tipo de centros penitenciarios que lejos de regenerarlos, sólo acaban por enviciarlos.

El 4 de febrero de 1977 apareció una segunda reforma, adicionando este artículo con una quinta fracción, ante la necesidad de que los prisioneros de nacionalidad mexicana recluidos en cárceles y encierros extranjeros puedan purgar sus penas en establecimientos de nuestro país; ello no sólo para tratar de evitar posibles tratamientos inhumanos contrarios a nuestras leyes y a la política penitenciaria que nos impulsa, sino respondiendo al imperativo lógico de que si lo que tratamos es de promover y obtener la readaptación social del delincuente, ésta debe procurarse en el propio país al que habrá de reincorporarse el interno; ya que, de otra manera, no se lograrían los objetivos buscados; se readaptaría al delincuente, sí, pero en un medio social diferente de aquel en que viviría al quedar en libertad. Ello implica, empero, la correspondiente reciprocidad en materia internacional, a través de los tratados celebrados con otros países, a fin de que reclusos de diversas nacionalidades, internos en prisiones mexicanas, puedan cumplir las sentencias en sus naciones de origen.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Artículo 20

El día 2 de diciembre de 1948 fue modificada la fracción primera de este artículo, a fin de actualizarla un tanto. Por esta reforma se dejaba ya a la discreción del juez correspondiente, el monto de la fianza necesaria para que el acusado pudiera ser puesto en libertad, y que el texto original tasaba en una cantidad fija.

Artículo 21

Este artículo, que consagra en materia de seguridad jurídica, una de las garantías del reo para su defensa, fue reformado por vez primera con fecha 28 de diciembre de 1982, con objeto de reducir el término del arresto a quienes se apliquen sanciones por infringir los reglamentos gubernativos y de policía, así como para reducir la multa impuesta, cuando dichos infractores pertenezcan a las clases económicamente más débiles de nuestra sociedad.

Artículo 22

Este artículo, que en materia de seguridad jurídica, consagra otra de las garantías del reo para su defensa, se adicionó también el 28 de diciembre de 1982, para establecer que tampoco se consideraría como confiscación de bienes, el decomiso de ellos en caso de enriquecimiento ilícito.

Artículo 25

Con fecha 3 de febrero de 1983 se reformó este artículo haciendo pasar su texto íntegro en materia de inviolabilidad de la correspondencia, como una penúltima parte al artículo 16, a fin de abrir con él una especie de subcapítulo económico, en el que hubieran de consignarse los principios esenciales que informan la rectoría económica del Estado Mexicano.

Artículo 26

Fue el artículo 16 también, el que recibió en un último párrafo, con esa misma fecha del 3 de febrero de 1983, el antiguo contenido de

JORGE SAYEG HELÚ

este artículo, en materia de inviolabilidad militar del domicilio privado en época de paz, con el fin de consignar dentro de esa especie de subcapítulo económico que con esta fecha se abría, un régimen de planeación democrática para el desarrollo de la economía nacional.

Artículo 27

Es éste, sin duda, uno de los artículos constitucionales que más alteraciones ha sufrido desde la promulgación de nuestra vigente Carta Magna. ¡Es claro!; pocos preceptos como éste —quizá ninguno— expresan tan nitidamente la filosofía socio-liberal y el carácter equiparador de la Constitución Mexicana, que le llevarían a ser reformado y adicionado en varias ocasiones ya, a fin de adaptarse a las cambiantes condiciones de nuestra realidad, y hacer frente al sinnúmero de presiones que, precisamente por ello, hubieran de ejercerse sobre él.

Doce son las reformas fundamentales, efectivamente, que se le han hecho desde entonces, y hasta la fecha en que son escritas estas líneas. Algunas de ellas fueron dictadas por la práctica misma; otras más fueron motivadas por la aparición de nuevos elementos que exigieron un tratamiento análogo al de los que ya existían; otras lo fueron a fin simplemente de mejorar y aclarar la redacción original, pero en todas campea el espíritu socio-liberal que anida en la propia esencia de nuestro Código fundamental.

La primera, del 10 de enero de 1934, comprende a su vez la modificación de dieciséis partes —que no siempre equivalen a fracciones— de dicho precepto; y no responde, fundamentalmente, sino a la necesidad de excluir del texto constitucional la expresa referencia, declarativa simplemente, que se hacía en él, de la ley del 6 de enero de 1915, toda vez que la práctica venía dando lugar a interpretaciones contradictorias entre ambos textos:

“En Querétaro —reza el dictamen correspondiente—, por la premura con que la Constitución debió ser dictada y, en cierto sentido, por la falta de experiencia administrativa sobre el funcionamiento de la Ley, se consideró conveniente incorporar al texto constitucional, mediante simple declaración, la Ley de 6 de enero de 1915.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

La controversia, que ya desde entonces existía sobre el alcance de la reforma, determinó, inclusive, que en párrafos de la nueva redacción se incluyeran disposiciones contradictorias con las de la Ley de 6 de enero, como ocurrió, para citar casos concretos, en el párrafo relativo a restituciones, que, según la Ley de 6 de enero debían entregarse a los pueblos sin indemnización, y, según el artículo 27 la ameritaron en los casos de posesión a nombre propio y a título de dominio por más de 10 años, con el resultado de hacer nugatorios los propósitos del procedimiento restitutorio”.

De esta suerte, y además de haberse suprimido del texto constitucional todas aquellas materias que llegaron a ser objeto de controversia jurídica, hubo necesidad de mejorar y aclarar la redacción de algunas otras:

“...en el texto que hoy se propone —continúa el dictamen— se habla genéricamente de núcleos de población en lugar de hacer la enumeración posiblemente restrictiva de pueblos, rancherías, etc.”;

así como la de aumentar, a fin de completar la doctrina revolucionaria en materia de reforma agraria, en diez fracciones más —de la IX a la XVIII—, lo que la práctica aconsejaba ya, y lo que la dicha premura,²⁵⁰ en efecto, llevó a no consignar constitucionalmente desde diecisiete años antes. La fracción VI original se suprimió en la reforma, pasando a la VII del artículo reformado, tan sólo una parte de ella: la que no se refiere expresamente a la ley del 6 de enero de 1915; y por lo que toca a la nueva VIII, no es sino una mejor redacción de la segunda parte de la VII original.

Por lo que hace a esta primera reforma del 27, juzgamos importante señalar, asimismo, que el tercero y cuarto párrafos fueron también adicionados con objeto de calificar a la unidad agraria, de acuerdo con la función social de la propiedad, como “pequeña propiedad agrícola en explotación”, y para incorporar al dominio de la

(250) Muy cortos fueron los lapsos —recuérdese (Nº 155)— de los que dispusieron, al respecto, tanto la Comisión Especial que se encargó de la elaboración del anteproyecto del 27, cuanto la propia Comisión de Constitución que lo examinó.

JORGE SAYEG HELÚ

nación la existencia de “yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes”.

Casi cuatro años después: el 6 de diciembre de 1937, aparecía publicada en el *Diario Oficial* de la Federación, una segunda reforma al propio artículo 27, para declarar como de jurisdicción federal, todas las cuestiones pendientes por límites de terrenos comunales, toda vez que no fueron pocos, hasta ese entonces, los conflictos que entre los pueblos existían, desde épocas remotas, sobre este particular.

Como necesario corolario de la nacionalización del petróleo, y a nueve meses escasos de efectuada, en diciembre de 1938, se daba lectura al dictamen correspondiente, a propósito de la Iniciativa de reformas al párrafo sexto del artículo 27, para establecer que tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirían concesiones, sino que la explotación de esos productos debía llevarse a cabo por la Nación, en forma exclusiva.

“La reforma propuesta —señala el dictamen— es una consecuencia lógica de las disposiciones dictadas a partir del 18 de marzo último en que se llevó a cabo la explotación petrolera”.

Obvio es referir que dicha tercera reforma del 9 de noviembre de 1940, fue aprobada sin discusión y por unanimidad de votos.

La cuarta reforma al artículo 27 surgió ante el apremio de que...

“a medida que se desenvuelve la vida económica del país, (se) exige establecer nuevas normas o limitaciones a la propiedad privada, especialmente de los elementos naturales que, de acuerdo con el principio general que informa el artículo 27 constitucional, son originariamente propiedad de la Nación”.

Ante esta importantísima consideración y con la específica finalidad de utilizar integralmente nuestros recursos hidráulicos, se hizo necesario atribuir el carácter de propiedad nacional a las aguas permanentes, intermitentes y torrenciales de los manantiales y corrientes; es decir, se imponía una consecuente limitación a la propiedad privada —conforme lo preceptuaba ya en términos generales

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

el 27 constitucional—, al considerarse como de propiedad nacional cualesquiera otras formas y modalidades, distintas de las del párrafo quinto que fue el adicionado, que pudiesen presentar las aguas dentro de nuestro territorio.

De todas las reformas y adiciones que hasta la fecha se han hecho al artículo 27 constitucional, fue la quinta de ellas; la del 12 de febrero de 1947, sin duda, la que provocara las más encontradas opiniones. No todos estuvieron de acuerdo en considerar, tal y como lo hizo el gobierno de la República, que era necesario ampliar las dotaciones de tierras; que el juicio de amparo debería proceder en todos aquellos casos amparados por certificados de inafectabilidad, cuando existiese amenaza de privación y afectación ilegal de tierras y aguas; y de que era, también, necesario, determinar los límites de la propiedad afectable. Era éste el sentido de las reformas que habrían de proponerse para las fracciones X, XIV y XV del referido artículo 27 constitucional; para fundarlas, la Iniciativa correspondiente adujo las siguientes razones fundamentales:

“La Reforma Agraria ha pasado por el proceso histórico que las condiciones del país necesariamente le imponían: una primera etapa de acción dirigida a quebrantar el poder político, económico y social de los latifundistas y una segunda etapa que tiene que caracterizarse por ser técnica, al encaminarse a superar la situación económica y moral del trabajador del campo.

El progreso integral de México exige resolver en forma inaplazable las cuestiones del campo, persiguiéndose como objetivos la elevación económica y moral del campesino y el aumento de la producción agrícola.

Si el campesino poseedor de la tierra ha de mejorar su situación para convertirse en un verdadero factor del desenvolvimiento económico de México, es necesario crear las condiciones objetivas necesarias”.

Sin embargo, quienes las impugnaban consideraban que ellas implicaban, quizá, un paso atrás en la marcha brillante de la Revolución; otros establecían, por el contrario, que dichas reformas eran

JORGE SAYEG HELÚ

absolutamente necesarias, toda vez que se trataba de rectificaciones a errores cometidos. No todos quisieron entender, pues, que no era ni lo uno ni lo otro; y que las reformas adoptadas no respondían sino a la evolución misma del país, y a la búsqueda del necesario equilibrio constitucional, que hubo de inscribir al comentado artículo 27º, dentro del rubro de las garantías individuales.

El precepto constitucional que nos ocupa fue reformado por sexta vez el 2 de diciembre de 1948, para incorporar a su fracción primera, lo que el dictamen correspondiente consideró como una imprevisión de nuestra ley:

“El artículo 27 Constitucional no prevé la posibilidad de que los Estados extranjeros puedan adquirir, dentro del territorio nacional, ningunos bienes, ni aun aquellos inmuebles que puedan serles indispensables para el servicio directo de sus embajadas o legaciones acreditadas ante el gobierno de nuestro país”.

Y hubo de establecerse de esta suerte, y ante la inexistencia del principio internacional de reciprocidad, la propiedad de edificios para el uso de sus representaciones diplomáticas.

La séptima reforma tuvo lugar en el año de 1960 —el 20 de enero, concretamente—, y no se encaminó a otra cosa que a adecuar nuestra legislación interna al nuevo derecho internacional del mar. Se consideró así —según reza el propio dictamen— “la creación de nuevas y la modificación de viejas instituciones y categorías jurídicas”, conforme “a los recientes avances técnicos que han permitido la explotación económica de los recursos del mar”, para establecer el corolario dominio directo de la Nación sobre los recursos naturales de la Plataforma Continental y los zócalos submarinos de las islas.

La octava reforma, que se llevó a cabo el propio año de 1960 —sólo que el 29 de diciembre—, se caracterizó por haber incorporado en forma expresa, asimismo, al dominio directo de la Nación, y a raíz de la nacionalización de la industria eléctrica, lo referente a la energía eléctrica, conforme implique la generación, transformación, distribución o abastecimiento de ella, y en tanto tenga por objeto la prestación de un servicio público. “En esta materia —se declara

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

textualmente; como en el caso del petróleo— no se otorgarán concesiones a los particulares”.

Conviene agregar sobre este particular que, con fecha 6 de febrero de 1975, apareció publicada en el *Diario Oficial* de la Federación una nueva reforma a este artículo, a fin de incorporar, asimismo, al dominio directo de la Nación, todo lo referente a energía nuclear. En conformidad con nuestra política internacional al respecto, en tanto promotores del Tratado de Tlatelolco que proscribe el empleo de armas nucleares en América Latina, habría de establecerse que el uso de la energía nuclear hubiera de condicionarse solamente a fines pacíficos.

La décima reforma, en fin que se hiciera a este artículo, aparecería publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 6 de febrero de 1976, y por ella se recogían en el propio texto constitucional todas aquellas inquietudes en materia, principalmente, de irracional distribución de la población a lo largo del Territorio Nacional, atentas las diferencias regionales y la desigualdad existente entre zonas rurales y urbanas, así como no pocas de las que se refieren al impulso al trabajo colectivo en ejidos y comunidades.

Además de procurarse, con dicha reforma, la colectivización de ejidos, mediante la declaración textual de que “la nación tendrá en todo tiempo el derecho... para determinar... la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades”, y como un primer paso, tal vez, hacia la producción colectiva de la tierra, se encamina ella a atenuar un tanto uno de los problemas más agudos que confronta el mundo contemporáneo, y nuestro país muy particularmente, cuando a las grandes aglomeraciones humanas que se vienen formando en todo el orbe en torno a las grandes ciudades, hemos de lamentarnos de que dicha macrocefalia urbana haya operado entre nosotros, en buena medida, a base de arrebatar recursos al campo. Se trata, en suma, de fomentar el desarrollo regional equilibrado mediante la movilización de la población, a fin de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, y a través de programas especiales de asentamientos humanos, como nuestra más denodada lucha en contra de los grandes hacimientos urbanos y de las zonas marginadas: como nuestra oposición más razonada a las ciudades perdidas y a los cinturones de miseria; a la insalubridad, al desempleo, al desgaste

JORGE SAYEG HELÚ

emocional y a las graves tensiones sociales que las grandes concentraciones urbanas producen en sus poblaciones, ya que...

“...la política económica y social del Estado mexicano —reza al efecto la iniciativa correspondiente— está orientada a impulsar el avance armónico del país y a distribuir con justicia sus beneficios, preferentemente, entre los sectores mayoritarios de la población y en las regiones que han permanecido marginadas. De nuestra capacidad para superar el agudo contraste entre el campo y la ciudad, y para evolucionar de un sistema macrocefálico de ciudades, a un desarrollo regional que dé base a centros urbanos de menor concentración, dependerá que avancemos vigorosamente hacia metas más elevadas en la productividad, el crecimiento económico y la justicia social”.

Consecuentemente, nuestro justamente afamado artículo veintisiete constitucional, que hubo de azorar al mundo entero por sus originales concepciones en materia de propiedad territorial; contemplando a ésta, por vez primera a nivel constitucional, ya en su carácter de función social, y dejando atrás la tradicional concepción romana de éste: el ‘utendi’, el ‘fruendi’ y el ‘abutendi’, habría de ser adicionado en su párrafo tercero en el sentido de que:

“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de... regular... el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población...”

Y continúa diciendo, por otra parte, la referida iniciativa:

“La reforma agraria... entra, ahora, a una nueva etapa que hace imprescindible la adopción de renovados mecanismos institucionales que fortalezcan el trabajo colectivo de los hombres del campo.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Con el reparto de la tierra, fue necesario romper la unidad económica de explotación de las grandes haciendas; fraccionar la propiedad territorial y su régimen de explotación individualista, lo que propició el minifundio y originó una economía de autoconsumo, con mecanismos arcaicos que han auspiciado un lamentable desperdicio de recursos naturales, crediticios, técnicos y humanos en el medio rural”.

De ahí, también, el siguiente añadido al presente artículo:

(y) “. . .se dictarán las medidas necesarias para. . . la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades. . .”

El mismo día: 6 de febrero de 1976, apareció publicada una adición a este artículo, que bien puede ser considerada, no obstante, como la undécima modificación al mismo. Por ella —incluida inmediatamente después del séptimo párrafo— se hace extensivo el dominio directo de la nación sobre una zona económica exclusiva que se extiende “hasta doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. . .”, como obligada consecuencia del concepto de soberanía, por la cual México asumió, una vez más, una posición de vanguardia frente a todas las naciones del orbe, al hacer suya antes que nadie, la figura jurídica que se desprendía de las nuevas tesis imperantes en materia de derecho del mar; postura que ha constituido, sin duda, una de las decisiones de mayor trascendencia en la vida de nuestro país.

Con fecha 3 de febrero de 1983, por último, y como reforma decimosegunda, se adicionaron a este artículo sus fracciones XIX y XX en las que se establece, por lo que toca a la primera de ellas, la garantía del principio de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra; y por lo que corresponde a la segunda, la garantía, también, de bienestar para la población campesina, a través del fortalecimiento, planeación y organización de las actividades agropecuaria y forestal.

Artículo 28

Este artículo fue adicionado el 17 de noviembre de 1982, con un quinto y un sexto párrafos, a fin de excluir a los servicios bancarios

JORGE SAYEG HELÚ

de las actividades monopólicas, y establecer que estos servicios fuesen prestados exclusivamente por el Estado.

El referido subcapítulo económico, introducido a nuestra constitución por la mencionada reforma del 3 de febrero de 1983, implicó también la modificación total del artículo 28; pues aunque se conservaron algunos fragmentos del texto original, en su esencia fundamental le serían introducidos conceptos tales como el de la protección al consumo popular, mediante el señalamiento de precios máximos para artículos necesarios y la imposición de modalidades para la organización de la distribución de dichos artículos, así como a través de la supresión de intermediaciones innecesarias o excesivas. Se señalan, además, las áreas estratégicas, cuyo ejercicio queda reservado exclusivamente al Estado, entre las que figura la prestación del servicio público de banca y crédito.

Artículo 29

Este artículo fue reformado por primera vez el 21 de abril de 1981, a fin de substituir la locución, "consejo de ministros", que con frecuencia había sido juzgada como un resabio de los sistemas parlamentarios, dentro del nuestro que es presidencialista, por las siguientes expresiones más acordes con él: "...los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República".

Artículo 30

Este precepto constitucional, que se refiere a las formas de adquisición de la nacionalidad mexicana, ha sido reformado en tres diferentes ocasiones hasta la fecha.

A fin de adecuarlo un tanto a los imperativos del derecho internacional privado sobre la materia, se suprimió de su texto, desde el 18 de enero de 1934, toda referencia a opción o residencia alguna que pudiera condicionar la adquisición de la mexicanidad, ampliándose un tanto el concepto de mexicano por nacimiento, y aprovechándose para darle una mejor y más clara redacción.

Necesarias consideraciones de índole equiparadora entre el hombre y la mujer, tendientes a igualar jurídicamente al uno con el otro,

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

y que ahora han llevado hasta el otorgamiento de un artículo constitucional expreso —el cuarto— a fin de sancionarla, condujeron, por otra parte, desde el 26 de diciembre de 1969, a la segunda reforma citada. La tercera, que tuvo lugar el 31 de diciembre de 1974, en que fue redactado dicho artículo constitucional, se refiere, obviamente, a la posibilidad de conceder la nacionalidad mexicana por naturalización, no solamente a la mujer extranjera que contraiga matrimonio con mexicano y tenga o establezca su domicilio en territorio nacional, sino haciendo extensivo al varón extranjero, asimismo, este requisito:

“De este modo —reza la iniciativa correspondiente—, la mujer mexicana tendrá el mismo derecho que hoy tiene el varón a transmitir su nacionalidad por efectos del matrimonio y el domicilio”.

Artículo 32

Dos reformas fundamentales ha sufrido, asimismo, este artículo: la primera, y más importante, del 15 de diciembre de 1934, hizo extensivo el requisito de ser mexicano por nacimiento a todo el personal que tripule embarcaciones —y no solamente a las dos terceras partes de la tripulación, como establecía el artículo original— y fijó la misma exigencia para el desempeño del cargo de capitán de puerto, servicios de practicaje y funciones de agente aduanal en la República. Por la segunda reforma, del año de 1944, se adicionó al artículo con el renglón “fuerza aérea”, estableciéndose igual condición para ser miembro de ella, así como para ocupar el puesto de comandante de aeródromo.

Artículo 34

Feliz consecuencia, entre nosotros, de la ardua lucha sufragista que hubo de librar la mujer desde fines del siglo pasado, fue la reforma constitucional del 17 de octubre de 1953; nuestro país hacía suyo, por ella, el principio de igualdad política entre el hombre y la mujer, que fundaba, asimismo, en los siguientes importantísimos considerandos:

JORGE SAYEG HELÚ

“...que la mujer mexicana, generosa y desinteresadamente ha prestado su valiosa aportación a las causas más nobles, compartiendo peligros y responsabilidades con el hombre, alentándolo en sus empresas e inculcando en sus hijos los principios morales que han sido un firme sostén de la familia mexicana.

“...que, a partir de la Revolución y consciente de su alta misión en las vicisitudes de nuestras luchas libertarias, la mujer ha logrado obtener una preparación cultural, política y económica, similar a la del hombre, que la capacita para tener una eficaz y activa participación en los destinos de México.

...que la mujer mexicana, ejemplo de abnegación, de trabajo y de moral, debe recibir estímulo y ayuda para su participación creciente en la vida política del país, y que durante la pasada campaña electoral, al auscultar el sentir, no sólo de los núcleos femeninos, sino de todos los sectores sociales, se puso de manifiesto que existe un ambiente notoriamente favorable al propósito de equiparar al hombre y a la mujer en el ejercicio de los derechos políticos”.

Mas si mucha ha sido la trascendencia que tendría para la vida política del país, la reforma que concedió el voto a la mujer —aunque no dejaría de ser, estrictamente, una reforma de tipo simplemente gramatical, toda vez que el artículo original al hablar de “todos” bien puede interpretarse como refiriéndose tanto a hombres cuanto a mujeres—, no menos significación representa la de 22 de diciembre de 1969, que rebajó de veintiuno a dieciocho años, la edad requerida para alcanzar la ciudadanía: ²⁵¹

“La aptitud de los jóvenes, a partir de los 18 años para ejercer la ciudadanía —refiere la Exposición de Motivos de la correspondiente Iniciativa—, está basada, por

(251) No poco se ha hablado y se sigue hablando, particularmente a raíz de la citada reforma, sobre la “Ciudadanía de la Juventud”; mismo nombre que el doctor García Ramírez dio a su muy amplio y bien informado estudio sobre ella, y al cual remitimos al lector interesado.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

un lado, en la opinión generalizada de los psicólogos, de que es a partir de esa edad que se adquieren las nociones de personalidad y su concomitante responsabilidad y se asume un papel activo en la vida tomando decisiones autónomas y, por otro lado, en la innegable mejor preparación de las nuevas generaciones, que han vivido en un mundo distinto y más evolucionado que las anteriores, a las que superan comparativamente, gracias a un notorio proceso acumulativo de información y experiencia y a que les ha tocado beneficiarse de los modernos sistemas educativos, cualitativamente más amplios, con mayores y mejores recursos de enseñanza que los de otras épocas. Asimismo, el desarrollo editorial y el de los medios contemporáneos de difusión, los ha acercado notable e inmediatamente a la imagen real de la vida diaria de sus motivaciones en prácticamente todo el orbe. Los jóvenes del campo y de la ciudad resultan actualmente, a los 18 años, mejor preparados y capacitados para entender los fenómenos vitales de todo orden —y en consecuencia para participar activamente en ellos— que los de generaciones anteriores cuando alcanzaban los 21”.

Artículo 37

Del 13 de enero de 1934, data la reforma y adición que se hizo a este artículo, en el que únicamente se hablaba de la pérdida de la calidad de ciudadano mexicano, y que por razones de técnica gramatical, así como en consecuencia con el contexto general de la propia Carta fundamental, hubo de ser deslindado en dos partes fundamentales: la que se refiere a la pérdida de la nacionalidad, que contempla actitudes despectivas o de menosprecio para con la patria, de mayor gravedad, obviamente, que las que se refieren a la pérdida de la ciudadanía, que constituye la segunda parte.

Artículo 41

Con motivo de la trascendental reforma política que operó a partir del 6 de diciembre de 1977, fue adicionado este artículo a fin de:

JORGE SAYEG HELÚ

“...elevar a la jerarquía del texto constitucional la normación de los partidos políticos, asegurando su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, y contribuyendo a garantizar su pleno y libre desarrollo”.

La única base constitucional que tuvieron los partidos políticos hasta entonces, es la que les daba el artículo noveno, a través de los derechos de asociación y de reunión; era menester constitucionalizarlos decididamente, en tanto verdaderos canalizadores de la opinión pública en materia electoral, e instrumentos necesarísimos para el libre juego democrático. La elevación a rango constitucional de los principios que informan su organización y desarrollo responde, asimismo, a su contacto directo con el pueblo, y a la importancia y trascendencia que para la vida de la nación tienen las actividades que realizan. Pero no sólo ello, sino que al serles reconocido su carácter de interés público, compete al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo, a la vez que propiciar y suministrar a los propios partidos políticos el mínimo de elementos que requieran “en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana”. Es por ello, también, que se les confiere, en forma permanente, su acceso a la radio, a la televisión y, en fin, a todos los medios de comunicación social.

Artículo 42

En puntual acatamiento al fallo que en el año de 1931 dictara el gobierno de Italia, a cuyo arbitrio recurrieron de común acuerdo tanto el de México cuanto el de Francia, por los derechos de soberanía sobre la isla de “La Pasión”, en el Océano Pacífico,²⁵² y que finalmente se resolvió a favor de esta última potencia, el 18 de enero de 1934 habría de ser reformado el artículo 42 de nuestra Constitución, suprimiendo a la dicha isla como parte integrante del territorio nacional. No pocos comentarios —algunos de ellos de acre censura a nuestro gobierno— habría de suscitar dicho suceso; entre ellos merece citarse, por provenir de uno de nuestros más significados diputados constituyentes, el que produjera Félix F. Palavicini:

(252) También llamada de “Cliperton”, nombre que oficialmente tiene ahora, la isla de “La Pasión” es un atolón de origen volcánico y de formación coralina que mide aproximadamente seis kilómetros de largo por cuatro de ancho.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

“Veinte años —decía— su Majestad, el rey de Italia, estuvo estudiando cómo debía fallar en el litigio que México y Francia tenían por esa Isla; durante veinte años estuvo esperando la oportunidad de que su fallo le aprovechara en su política internacional; y en el momento en que Mussolini creyó que era oportuno aprovechar para su política con Francia, fallar en contra de México, falló en contra de México. ¿Qué hizo México? Recibió el fallo y aquel fallo que había tardado veinte años en elaborarse, bien podría tardar entre nosotros otros veinte años en aplicarse, sobre todo cuando el Presidente de la República dictó un acuerdo firmado a la Secretaría de Relaciones para que se comunicara a todas las sociedades científicas, a todos los institutos técnicos de México, a fin de que estudiaran detenidamente, con calma, con tiempo, si debía acatarse tranquilamente aquel fallo. Algún tiempo después, ignoramos cómo, el Jefe del Departamento Diplomático preparó un proyecto de reforma constitucional, lo envió al Congreso, y se tramitó con esa festinación con que suelen tramitarse esas reformas constitucionales en que algunas Legislaturas las acuerdan, incluso, por telégrafo, y la Patria perdió un palmo de su territorio y la Constitución en forma estúpida se reformó”.

Este comentario que, por lo demás, no deja de contener el tono picante e hiriente a que nos tiene acostumbrados ya su autor, no puede ser tomado sin ciertas reservas; las que se derivarían de la grave responsabilidad en que hubiera incurrido nuestro país, de no haber notificado al gobierno de Francia, como lo hizo desde aquel entonces, que podía tomar ya posesión de la isla. Y aunque desde aquel entonces también, sin embargo, surgiría la necesidad de hacer una enumeración más completa de las partes integrantes del territorio nacional, no sería sino hasta veintiséis años más tarde: el 20 de enero de 1960, cuando tuviera lugar la nueva reforma al citado precepto; en ella se recogía un tanto el nuevo sentido del derecho internacional, en lo que respecta a hacer mención expresa de las diversas entidades marítimas y aéreas que forman parte del territorio de las naciones, y se aprovechaba para dar al artículo una mejor redacción.

JORGE SAYEG HELÚ

Artículo 43

Este artículo constitucional, que se refiere a las partes integrantes de la Federación, ha sido reformado en varias ocasiones; en tantas, cuanto necesario ha sido ir modificando nuestra organización federal a fin de atender a las necesidades de los pueblos sobre el particular. Así, por primera vez fue reformado el 7 de febrero de 1931, cuando la dilatada extensión de la Baja California hubo de precisar ser dividida en dos: territorio norte y territorio sur.

Muy curioso fue el caso de Quintana Roo, que ya existía como Territorio desde 1902, y que pasó a integrar en esta calidad, en consecuencia, la Federación mexicana en 1917; el 19 de diciembre de 1931 —y ésta fue la segunda reforma— repartió su territorio entre los Estados de Campeche y Yucatán de los que había nacido, desapareciendo del mapa nacional y de la consiguiente enumeración que hacía el artículo de las partes integrantes de la Federación; pero tres años después, apenas —el 16 de enero de 1935 (tercera reforma)—, volvió a reintegrarse, en la misma calidad, al territorio nacional.

“Los que estudiaron esa reforma —afirma disgustadamente Palavicini, exagerando un tanto los alcances y efectos de ella— no conocieron seguramente la Exposición de Motivos de cuando se crearon esos Territorios y no se dieron cuenta de los fines estratégicos y políticos que representaba al pie de la Federación en la frontera de Belice y en la frontera de Guatemala: y por un acuerdo inexplicable y también con una festinación que no debe perdonarse, el Territorio se fraccionó. Pero ¿qué sucedió después? Un año más tarde el Gobierno Federal se dio cuenta de que aquello era un absurdo, y violentamente, con prisa, se restableció el artículo y se volvió a poner como estaba en la Constitución”.

Hasta cierto punto inexplicable e innecesaria, en efecto, nos parece dicha reforma, después de ver el ir y venir; el “toma y daca”, en el que habría de parar; y que nos lleva a justificar un tanto la tesis de que en algunos casos sí se ha abusado de la reforma constitucional, reafirmando el criterio sostenido por varios tratadistas

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

y que nosotros mismos dejamos expuesto ya,²⁵³ en el sentido de que es necesario establecer un sistema más enérgico al respecto.

Una cuarta reforma tuvo lugar el 16 de enero de 1952, cuando el territorio norte de la Baja California llegó a contar con los elementos necesarios para proveer a su existencia política, conforme lo preceptúa el artículo 73 de la propia Carta Magna, y fue elevado a la categoría de Estado de la Federación, pasando a integrar, en tal condición, la enumeración que hace este precepto constitucional. Y habrían de ser puntualmente, consideraciones de esa misma índole, las que llevarían recientemente a integrar a base de entidades estatales, exclusiva y absolutamente, la Federación mexicana, cuando el 8 de octubre de 1974, tanto Quintana Roo, cuanto Baja California Sur, hubieran de adquirir dimensión de Estados de la República.

Artículo 45

Aunque substancialmente las diversas entidades que integran a nuestra Federación, no han debido variar su extensión y límites fue, fundamentalmente, ese “ir y venir” entre Quintana Roo, Campeche y Yucatán, y que ya examinábamos a propósito del artículo 43, lo que determinara las no pocas modificaciones que ha sufrido este precepto, que el 7 de febrero de 1931 era reformado por vez primera para incorporar a su texto original, el grado del paralelo 28, que habría de marcar la línea divisoria entre los, en aquel entonces, dos territorios de Baja California.

La segunda, la tercera y la cuarta reformas tuvieron lugar en el corto lapso de tres años, a partir del 19 de diciembre de 1931, y tuvieron por objeto, primero, ampliar la superficie de los Estados de Yucatán y Campeche a costa del territorio de Quintana Roo; segundo, volver a constituir este último territorio, regresando a Campeche y Yucatán a sus límites y extensión originales.

El 16 de enero de 1952, por último, hubo de ser reformado nuevamente este artículo a fin de restablecer el texto original de 1917.

(253) *Supra*, núm. 175.

JORGE SAYEG HELÚ

Artículo 48

A fin de adecuar este texto constitucional a las modernas doctrinas del derecho internacional, fue que en el año de 1960 —el 20 de enero; concretamente—, hubiera de ser reformado este artículo, para dar cabida a nuevos conceptos en materia marítima: plataforma continental, zócalos submarinos, cayos y arrecifes, etc., así como para introducir otros exigidos apremiantemente por la conquista del espacio aéreo.

Artículo 49

Recordando un tanto las amargas páginas de nuestra historia en que la suspensión de garantías y el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, fueran uno de los más sólidos puntales para el entronizamiento de la dictadura, y completando otro tanto el pensamiento de nuestros constituyentes de 1916-1917, es que, desde el 12 de agosto de 1938, hubiera de ser adicionado este artículo con el que nuestra Carta Magna inicia el capítulo “De la División de Poderes”:

“Ha sido práctica inveterada —leemos al respecto en la Iniciativa correspondiente— que el Presidente de la República solicite del H. Congreso la concesión de facultades extraordinarias para legislar sobre determinadas materias o ramos, facilitándose así la expedición de leyes que se han estimado inaplazables para regular nuevas situaciones y para que la colectividad del Estado pudiera desenvolverse en concordancia con las necesidades del país.

...la continuación indefinida de esa práctica, produce el lamentable resultado de menoscabar las actividades del Poder Legislativo, contrariando en forma que pudiera ser grave el sistema de gobierno representativo y popular establecido por la Constitución, puesto que reúne, aunque transitoria e incompletamente, las facultades de dos poderes en un solo individuo, lo cual, independientemente de crear una situación jurídica irregular dentro del Estado Mexicano, en el que la división en el ejercicio del poder es una de sus normas fundamentales, en el terreno de la realidad va sumando facultades al Ejecutivo con el inminente peligro de convertir en

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

dictadura personal nuestro sistema republicano, democrático y federal”.

Concluía, en consecuencia, considerando que:

“... solamente en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, mencionados en el artículo 29 constitucional, se justifica debidamente la concesión de facultades extraordinarias”;

y sería éste, precisamente, el sentido de la primera reforma que sufriera este artículo, que el 28 de marzo de 1951 sería nuevamente adicionado, para incorporarle la excepción derivada de la facultad que el artículo 131 constitucional confiere al Ejecutivo a fin de impulsar, debidamente, la economía nacional.

Artículo 51

De dos a tres años fue prolongada, por reforma aparecida en el *Diario Oficial* del 29 de abril de 1933, la duración del período de encargo de los diputados; es decir, que si antes de esa fecha, este ordenamiento constitucional prevenía que los representantes de la Nación que debieran integrar la Cámara de Diputados deberían ser electos en su totalidad cada dos años, a partir de ella, se estableció que lo fueran cada tres. Fue fundamentalmente, al parecer, el principio constitucional de la “no reelección”, recrudescido ante la amarga experiencia del año de 1928, el que motivara la prolongación del período del Legislativo, de manera análoga a la que recayó para el del Ejecutivo; y aunque tratándose de aquél no opera dicho principio de manera absoluta e indefinida como ocurre con respecto a la de este último, sino que tan sólo se deja un período de receso entre la una y la otra elección de una misma persona para ocupar el cargo de diputado, se estimó que era necesario, empero, la prolongación del período correspondiente para el eficaz desempeño del mismo.

Este artículo se adicionó nuevamente, con motivo de la amplia reforma política del 6 de diciembre de 1977, para hacer caber en él a lo que hasta entonces dio contenido al artículo 53: que por cada diputado propietario se elegiría un suplente.

JORGE SAYEG HELÚ

Artículo 52

Este artículo, que determina la base poblacional para la elección de diputados, se halla sujeto, en consecuencia, a una serie de variables demográficas que nos llevan a pensar que una disposición de este tipo cabría mejor en alguna ley ordinaria que en la propia Carta Fundamental.

En efecto, la base original establecida en 1917, de un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción de más de veinte mil, hubo de ser reformada once años después —el 20 de agosto de 1928—, de acuerdo al crecimiento demográfico en nuestro país, estableciéndola en uno por cada cien mil o fracción mayor de cincuenta mil. En 1942 —30 de diciembre— hubo de ser nuevamente reformado, ante el evidente aumento de nuestra población, elevándose a ciento cincuenta mil habitantes o fracción excedente de setenta y cinco mil, la base para la elección de diputados, que el 11 de junio de 1951 habría de verse elevada, nuevamente, a ciento setenta mil habitantes o fracción mayor de ochenta mil. El 20 de diciembre de 1960 se dispuso que se eligiera uno por cada doscientos mil habitantes o fracción excedente de cien mil, y el 14 de febrero de 1972, en fin, se estableció la base de doscientos cincuenta mil o fracción mayor de ciento veinticinco mil.

Con la conversión, el 8 de octubre de 1974, de los Territorios en Estados, integrando ya en esta calidad a la Federación Mexicana, desapareció del artículo aquella referencia que se hacía en el sentido de que nunca podría ser menor de un diputado la representación territorial, aun cuando no alcanzara la base mínima establecida; quedando, desde luego, la que se refiere a aquéllos, de la siguiente manera:

“...en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados”.

Nuevamente sería reformado este artículo el 6 de diciembre de 1977, con motivo de la muy amplia y trascendente reforma política que se operó en esta fecha; para suprimirse, finalmente, la base poblacional directa para la elección de diputados, atendiendo a las variables demográficas que continuamente hacían cambiar el texto del precepto, determinándosele una cifra fija de cuatrocientos diputados in-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

tegrada mediante dos procedimientos diferentes, que hubieran de ser consignados en el artículo 53.

Por reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 15 de diciembre de 1986, y a efecto de continuar mejorando nuestras perfectibles instituciones democráticas, se ampliaría aún más nuestro régimen de representación de las minorías en la Cámara de Diputados, al elevarse a doscientos el número de representantes de representación proporcional, que sumados a los mismos trescientos que se conservaban del sistema de mayoría relativa, hacían un total de quinientos diputados, dentro del sistema mixto que para la integración pluripartidista de dicha cámara hemos diseñado.

Artículo 53

En conformidad con la amplitud de la reforma política del 6 de diciembre de 1977, este precepto prescindiría del contenido que tuvo hasta esa fecha, y que, como ya hemos referido, pasaría a adicionar el texto del artículo 51, para ocuparse de precisar los dos distintos procedimientos de elección de los diputados: trescientos elegidos por distritos electorales uninominales de acuerdo con la población del país, y cien según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, constituyéndose al efecto hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales.

Y es que . . .

“Objetivo fundamental de esta Iniciativa —reza, pues, ella misma—, es promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicas existentes en el país . . .”

“El aumento de diputados de mayoría a un número de 300, además de hacer viable el sistema que se contiene en esta Iniciativa, mejorará la representación de los habitantes de la República. Está fuera de duda que la relación entre el diputado y su distrito ha sido valioso elemento en la vida política del país, por ello al reducir la dimensión geográfica de los distritos electorales, se vigoriza la relación entre representantes y representados, se estrecha el contacto entre

JORGE SAYEG HELÚ

ellos en beneficio de una mejor atención a los problemas y aspiraciones de las comunidades”.

En consecuencia con la propia reforma del 15 de diciembre de 1986, habría de cambiarse la mención que este artículo hacía de los antiguos 100 diputados de representación proporcional, por los 200 que a partir de esa fecha se establecieron.

Artículo 54

De enorme trascendencia fue la reforma constitucional que se hizo al artículo 54 para hacer caber en él, al lado de la tradicional representación mayoritaria obtenida en elección directa, un sistema complementario en el que los partidos políticos nacionales gozan de una representación proporcional a su fuerza minoritaria.

“Este sistema —leemos en la Iniciativa correspondiente—, que pudiera llamarse mixto, consiste en mantener el principio de mayorías, complementado por otro, yuxtapuesto, de representación minoritaria, de tal manera, que, además de diputados logrados por el sistema de mayorías, cada uno de los Partidos, si no obtuvo un mínimo de triunfos electorales directos, cumpliendo determinados requisitos, tiene derecho a un número proporcional de representantes, que llamaremos “diputados de partido”.

Quedaba establecido, de esta suerte, un nuevo procedimiento; distinto a los conocidos por la práctica democrática constitucional; y como en tantos otros aspectos del constitucionalismo mexicano, nuestro país hubo de buscar y encontrar la fórmula privativa, adecuada, “sui generis”, por medio de la cual pudiera dar satisfacción a sus propias necesidades: la expresión de las minorías ante el problema que, hasta la fecha de esta reforma constitucional —la más importante sin duda de cuantas habían ocurrido en materia política a partir de la vigencia de la Constitución de 1917—: 22 de junio de 1963, se le presentaba de conciliar todos los esfuerzos y unificar todas las voluntades,

“...sin distinción de ideología, de Partido Político o de condición personal, en el cumplimiento de las grandes tareas

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

nacionales. Porque nuestro país es la Patria de todos los mexicanos y es necesario que nadie se sienta sin obligación para con él, ni postergado o excluido de la obra común que nos incumbe; todos debemos trabajar, permanentemente, en bien de México”.

Sancionado este sistema por la práctica política nacional, y que originalmente hubo de partir de un mínimo del dos y medio por ciento de la votación total, para que cada partido político minoritario empezara a acreditar diputados, hasta un máximo de veinte, habría de ser reformado el 14 de febrero de 1972 atendiendo, fundamentalmente, a variables demográficas, y a lo que la dicha práctica política aconsejaba. A partir de entonces, la base para acreditar diputados de partido sería el uno y medio por ciento de la votación total en el país, y el máximo de diputados de partido habría de ser elevado al número de veinticinco.

Considerando, empero, que...

“los frutos y las experiencias que resultaron de la reforma de 1963, que incorporó al sistema electoral mexicano el régimen de los diputados de partido en la composición de la Cámara de Diputados y que a lo largo de cinco procesos electorales permitió el acceso de las minorías a la representación nacional, pero que, sin embargo, ha agotado sus posibilidades para atender los requerimientos de nuestra cada vez más dinámica y compleja realidad política y social.

Por ello, creemos que es necesario implementar, dentro del concepto de mayoría, nuevos instrumentos que nos lleven a satisfacer las exigencias de una representación adecuada a las diversas fuerzas políticas que conforman la sociedad mexicanas”.

De aquí precisamente, pues, la reforma del 6 de diciembre de 1977, en la que se adoptara un más perfeccionado sistema mixto con dominante mayoritario, y en el que se incluye el principio de la representación proporcional, de modo tal, que se trata con ello de que en la Cámara de Diputados esté presente el complicado mosaico ideológico nacional, pues ...

JORGE SAYEG HELÚ

Creemos que —dice la Iniciativa correspondiente—, sin debilitar el gobierno de las mayorías, el sistema mixto que se propone ampliará la representación nacional, haciendo posible que el modo de pensar de las minorías esté presente en las decisiones de las mayorías.

En este orden de ideas, se determina que 300 diputados serán electos según el principio de votación mayoritaria simple en el mismo número de distritos electorales uninominales, y hasta 100 diputados según el principio de la representación proporcional, votados en listas regionales que formulen los partidos políticos, para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país.

Y la reforma que comentamos no hizo sino modificar el precepto que también comentamos, a efecto de proponer las bases generales para la elección de esos 100 diputados que, al lado de los 300 de mayoría, adaptarían a nuestra realidad el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales. Así han llegado a establecerse, hasta en cuatro apartados, los requisitos fundamentales para que los partidos políticos nacionales participen de este singular sistema electoral: registrar candidatos de mayoría “en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales”; no haber obtenido más de 60 constancias de mayoría, ni menos del 1.5% de la votación total para las circunscripciones plurinominales; y de acuerdo con dicho porcentaje, determinar el número de diputados que le correspondan, siendo objeto del reparto única y exclusivamente el 50% de las curules, en dado caso que dos o más partidos obtengan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría.

“Con esta fórmula —continúa la propia Iniciativa— se hace más adecuado el acceso de las minorías a la Cámara de Diputados . . . y se impide que la proporcionalidad, en esencia justa, se traduzca en inestabilidad. Las minorías pueden convertirse en mayorías y así gobernar; en tanto sean minorías tienen derecho a que sus opiniones sean sopesadas . . .”

Este artículo sería también afectado por la reforma del 15 de diciembre de 1986. Los lineamientos que en él se daban sobre las condiciones y limitantes para ambos procedimientos de integración de la

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Cámara de Diputados, fueron variados un tanto de acuerdo a las experiencias que aconsejaban los nueve años transcurridos desde la última reforma en 1977, conforme a lo que, así, señalaba en forma textual la Iniciativa correspondiente:

“El sistema electoral vigente, mixto con dominante mayoritario, combina los aspectos positivos de ambos sistemas; por un lado, mantiene la sencillez y claridad del sistema de mayoría, lo hace más accesible para el electorado; por ello, permite al elector un mayor y mejor conocimiento de las alternativas que los partidos políticos le ofrecen; hace posible la identificación entre representantes y representados y una mayor vinculación y responsabilidad del representante popular ante sus electores; por otro lado, gracias al principio de representación proporcional, logra la participación equilibrada de las minorías, preserva su identidad y su derecho a integrar la representación nacional y evita los excesos de un sistema mayoritario puro. Al conferir a las minorías una base de representación las sustenta e impulsa, al mismo tiempo que les preserva el acceso al marco de mecanismos y posibilidades para convertirse en mayoría.

Las reformas hoy propuestas mantienen el sistema electoral mixto que permite la integración de una mayoría efectiva para que opere un gobierno estable y eficaz, sin que se produzca una distorsión extrema entre el porcentaje de votos sufragados y el de curules obtenidas; de la misma manera, hace posible la representación de corrientes políticas nacionales, sin que se dé lugar a la dispersión de la voluntad popular, o la polarización de las fuerzas políticas.

Se propone mantener el sistema mixto de integración de la Cámara de Diputados, preservándose el principio de mayoría relativa, con los 300 diputados que hoy son elegidos de acuerdo con él; e incrementar de 100 a 200 el número de diputados que deban ser elegidos por el principio de representación proporcional. Crecerá la Cámara en dimensión, pero también en representatividad, favoreciendo de diversas maneras a todos los partidos que la conforman y, en especial, a los minoritarios, pues no sólo ganarán espacio político en

JORGE SAYEG HELÚ

el ámbito de la Nación, sino también en el de todas las regiones de la República y en el propio seno camarl, cuyos trabajos legislativos y parlamentarios se verán enriquecidos con la presencia realzada de diputados de todas las corrientes ideológicas.

Esta reforma, de ser aprobada por el H. Poder Revisor de la Constitución, al que convoco por el honorable conducto de ustedes, fortalecerá el pluralismo político mexicano al ampliar los espacios de participación de los partidos minoritarios en la integración de la Cámara de Diputados, tanto en números absolutos como en números relativos de curules.

Para garantizar este incremento, el artículo 54 que se propone establece que la mayoría no podrá alcanzar más de 350 curules, lo que representa el 70% del total de la misma. Esto significa que los partidos minoritarios aumentarán su presencia política en la Cámara cuando menos con 50 diputados. Consecuentemente, siempre les corresponderá, como mínimo el 30% de la integración total de la Cámara, es decir, 150 diputados.

Un objetivo básico de la Iniciativa, por cuanto hace a la integración de la Cámara de Diputados, consiste en acotar a la mayoría con un límite autoimpuesto, lo que, desde la perspectiva de la minoría, constituye una garantía mínima de representación. La modificación, cuantitativa, introduce múltiples cambios cualitativos. Por una parte, el espacio mínimo que se reserva en beneficio de la minoría es equivalente al 30%, en vez del 25% vigente. Por otra parte, en virtud de la operación de un sistema de reglas tendientes a equilibrar la representación, de hecho este espacio es un punto de partida enmarcado en un sistema flexible que podrá dilatarlo, para las minorías, hasta la mitad menos uno de las curules en disputa.

Con este propósito se establece un mecanismo para que la representación del partido mayoritario corresponda al porcentaje que obtenga en la votación. Se evita así la sobre-representación del partido mayoritario y se reduce la distorsión que normalmente produce un sistema de mayoría.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Consecuentemente, sin que se vulnere la necesaria conformación de una representación mayoritaria, se atemperan los efectos que produce el sistema actual, por lo que hace a la sobre representación.

Adicionalmente al incremento de la representación de los partidos minoritarios, en el sistema de representación proporcional se admitirá la participación del partido mayoritario, aunque de una manera limitada. Así, sin desplazar a las minorías de los espacios políticos que se les reservan, se fortalece el sistema de representación proporcional, transformándolo en una auténtica vía alterna de acceso a la Cámara abierta a todos los partidos. Consecuentemente, la representación proporcional cobra la dimensión de una verdadera contienda, deja de ser un enclave para las minorías, y elimina el extremo de que el partido mayoritario participe ficticia e inútilmente en la elección plurinominal. Ello supone que la representación mayoritaria deje de ser el único acceso a la representación para las mayorías”.

Artículo 55

Tres de los requisitos que este artículo constitucional señala a los ciudadanos para ser electos diputados, fueron objeto de reformas; una primera, el 29 de abril de 1933, para establecer en su fracción quinta la imposibilidad para que los gobernadores de los Estados puedan serlo durante el período de su encargo; una adición —la fracción VII— en la misma fecha, prohibiendo la reelección de los diputados para el período inmediato; es decir —y aunque parezca un tanto repetitivo—, que para poder ser electo diputado se requiere no serlo. Por último, el 14 de febrero de 1972, fue reformada la fracción segunda a fin de rebajar de veinticinco a veintiún años cumplidos, la edad requerida para serlo, de acuerdo con la tendencia a incorporar plenamente a la juventud al desarrollo del país, y en consonancia con los otros preceptos constitucionales por este motivo reformados.

Y corolariamente con la reforma del 6 de diciembre de 1977, que introdujo el nuevo sistema mixto de representación en la llamada Cámara ‘Baja’, este artículo hubo de ser adicionado en su fracción III

JORGE SAYEG HELÚ

a fin de establecer los requisitos que deben reunir los candidatos a diputados por las circunscripciones electorales plurinominales.

Artículo 56

El 29 de abril de 1933 tuvo lugar, asimismo, la reforma a este artículo, para adicionarle lo referente a la prolongación a seis años del período de encargo de los senadores; que originalmente era de cuatro, con renovación por mitad cada dos, según lo establecía el artículo 58, y que se debió fundamentalmente, como en el caso de los diputados, a razones derivadas del principio constitucional de “no reelección”; y aunque como en el caso de aquéllos, también, no opere éste de manera absoluta e indefinida, sino tan sólo para un período de receso, serían consideraciones de orden metodológico, fundamentalmente también, las que llevaron a nuestros legisladores a ubicar dentro del 56 y no del 58, lo referente a la duración del encargo senatorial.

Una segunda reforma a este artículo implicó el decreto del 15 de diciembre de 1986. Por ella se volvía un tanto al texto original del mismo, aunque arreglado ya al período de duración de seis años que se tiene establecido para los senadores, al disponerse la renovación de esa respectiva cámara, por mitad cada tres años.

Artículo 58

De esta suerte, el artículo 58 habría de ocuparse de los requisitos para ser senador, conforme a la misma reforma de 1933; y el de la edad, sería rebajado de treinta y cinco a treinta años, de acuerdo con el criterio de dar una mayor participación política a nuestra juventud, según reforma del 14 de febrero de 1972.

Artículo 59

Y este artículo, que originalmente trataba lo relativo a dichos requisitos, hubo de ser incorporado, totalmente nuevo, y a fin de limitar la reelección de los legisladores a períodos sucesivos. Sobre él no existe antecedente alguno en la Constitución de 1917 original, y nació a raíz

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

de la amarga experiencia que sufriéramos ante la reforma reeleccionista que se hiciera para beneficiar a un hombre, y no a una patria.

Artículo 60

El procedimiento que, para la calificación de las elecciones consignaba originalmente este artículo, vino siendo objeto de agudas críticas: que no era muy democrática la autocalificación que hacían los propios legisladores; que, en todo caso, las minorías aun cuando representadas en la Cámara a través del sistema mixto de diputados de partido, no tenían injerencia alguna en las decisiones del Colegio Electoral de la misma, y se hallaban un tanto a merced de las mayorías. Son, sin embargo, los propios legisladores, los representantes más inmediatos del pueblo, y nadie mejor, ni por encima de ellos, para efectuar esa delicada misión; y sería así como, tratando de conciliar ventajas y desventajas de dicho sistema, hubiera de darse nacimiento, una vez más, y como en tantas otras materias socio-políticas nacionales, a una fórmula 'sui generis', atendiendo a que:

“La calificación por cada cámara de la elección de sus miembros, de acuerdo con el artículo 60 —rezaba la Iniciativa que desembocara en la reforma del 6 de diciembre de 1977, que hubo de modificar este precepto— es congruente con el principio de autonomía del Poder Legislativo; evita que en el acto relevante de su composición intervengan entidades ajenas. Las experiencias obtenidas con la aplicación de esta norma demuestran que ha operado con apego al propósito del Constituyente de 1917. Por otra parte, la autocalificación ha sido la solución que ha prevalecido en el orden jurídico-político de la mayoría de los países de gobierno de representación popular.

Sin embargo, estamos convencidos de que en un régimen como el nuestro, si existe voluntad —como la hay—, siempre es posible perfeccionar los sistemas y procedimientos.

Frente al imperativo de mejorar el sistema de calificación de las elecciones, sin quebrantar la facultad soberana de cada Cámara para hacerlo, respecto de sus miembros, hemos creído conveniente someter a la consideración del

JORGE SAYEG HELÚ

Constituyente Permanente, un procedimiento que, manteniendo la autocalificación, nos permita lograr, con instrumentos renovados, fórmulas que signifiquen un más alto grado de objetividad y de certeza en la captación de la voluntad ciudadana.

Para tal efecto, en la Iniciativa se prevé que la Cámara de Diputados integrará un Colegio Electoral que se compondrá de 60 presuntos diputados de mayoría y 40 presuntos diputados electos según el principio de representación proporcional. Los primeros serán los que, habiendo obtenido el registro de su constancia de mayoría en la Comisión Federal Electoral, hayan logrado más alta votación, y los segundos, aquellos candidatos que resulten electos en las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

Esta solución, además de conservar con todas sus ventajas el sistema de autocalificación, establece una composición plural del órgano calificador a través de un mecanismo por el cual la presencia de un partido político no llega a ser exclusiva y asegura su integración con los candidatos que se estima como más calificados y de mayor representatividad por haber recibido el más alto número de sufragios. Además, su carácter automático proveniente únicamente de la votación asegura la objetividad en la nominación de los miembros del Colegio Electoral.

Permite un equilibrio en la integración de dicho Colegio, pues los partidos minoritarios tienen asegurada su presencia en dicho cuerpo calificador con 40 presuntos diputados electos de acuerdo con el principio de representación proporcional; además, tiene la posibilidad de incrementar ese número si sus candidatos en los distritos uninominales obtienen triunfos con las mayores votaciones.

Es inherente al estado de derecho la existencia de diversas instancias decisorias en que se ventilen los actos gubernamentales, a fin de someter a jurisdicciones diferentes la revisión de la legalidad con la que se produjo cierta decisión.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Nuestro sistema electoral se apoya en una jerarquía de órganos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones, en las que participan representantes de los Poderes Federales, de los partidos políticos y ciudadanos. A partir de las mesas directivas de casilla hasta los Colegios Electorales de las Cámaras existe una sucesión de actos destinados a preparar el proceso electoral, vigilarlo en su desarrollo y verificar la legalidad con que se conduce; es una serie de instancias que permite a los afectados por las resoluciones electorales solicitar su revisión ante los organismos superiores.

El Ejecutivo Federal a mi cargo, considerando la importancia de imprimir una mayor objetividad a los resultados de una elección y acercarse más a la imparcialidad electoral, cree procedente instituir mediante la adición del artículo 60 constitucional un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados al calificar la elección de los aspirantes a formar parte de la misma.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer el recurso, verificará los planteamientos que formule el reclamante y determinará si existieron violaciones en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma. Es propósito dejar asegurada la independencia de la Suprema Corte de Justicia, por lo que en estos casos actuará sólo como tribunal de derecho y no como órgano político-electoral; analizará los hechos tal como aparezcan probados y resolverá de acuerdo con los elementos de convicción que se le presenten. Las resoluciones que se emitan tendrán carácter declarativo y, en consecuencia, no convalidarán ni anularán la calificación hecha por los colegios electorales.

La ley secundaria determinará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará el recurso de reclamación, con la finalidad de que, a través del mismo, exclusivamente se planteen los casos de violaciones sustanciales, cuya trascendencia sea determinante en los resultados de

JORGE SAYEG HELÚ

una elección particular, de tal manera que se evite la interposición de reclamaciones notoriamente infundadas cuyo propósito sea el de entorpecer la instancia de calificación.

Las resoluciones de la Suprema Corte se harán del conocimiento de la Cámara de Diputados, la que teniendo en cuenta la declaración de la Corte, resolverá en forma definitiva.

El 22 de abril de 1981 fue modificado el artículo 60 constitucional, a fin de integrar el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, ya no con los presuntos diputados que hubieran obtenido las más altas votaciones, sino "... con los presuntos diputados que designen los propios partidos políticos que los postulan".

La intervención que, en materia de calificación electoral a través del recurso de reclamación, llegó a darse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resultó un tanto desacertado; la mala experiencia que sobre él tuvimos durante los años que corrieron de 1977 a 1986, llevó a que en la reforma del 15 de diciembre de este último año, fuese suprimido, aduciéndose al efecto, entre otras cosas, que:

Recogiendo otra de las propuestas más reiteradas por los partidos políticos y por diversos sectores de la sociedad, se propone la desaparición del recurso de reclamación, establecido en los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 60 Constitucional. En efecto, uno de los aspectos que más controversias ha producido entre los juristas y los publicistas, en la historia reciente de nuestras instituciones políticas, ha sido el asignar a la Suprema Corte de Justicia facultades en asuntos electorales en virtud del recurso de reclamación, establecido por la reforma de 1977. La demanda por su desaparición es una exigencia en la que han venido coincidiendo a partir de su promulgación, numerosos sectores identificados con mayorías y minorías políticas. El Ejecutivo Federal a mi cargo considera que el prestigio y las más importantes funciones constitucionales atribuidas a nuestro más alto tribunal deben quedar a salvo de polémicas o controversias, y en particular del debate político; por lo mismo, para evitar que medien controversias que vulne-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

ren el respeto a la dignidad de nuestro máximo órgano judicial, he considerado pertinente someter al Poder Constituyente Permanente, la derogación del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia”.

Se modificaba, asimismo, la integración del Colegio Electoral que en la Cámara de Diputados calificaría ya las elecciones ‘con todos los presuntos diputados’, instituyéndose, asimismo, un tribunal especial a efecto de canalizar las impugnaciones que sobre ello pudiesen surgir.

De suma importancia es, por último, lo que este nuevo texto del artículo, a partir de la mencionada fecha, consigna en la parte inicial de su último párrafo, toda vez que siendo una función de orden e interés público, es al gobierno federal al que corresponde la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.

Artículo 61

La reforma del 6 de diciembre de 1977, también alcanzó al artículo 61, que se refiere a la inviolabilidad de opiniones de los miembros del legislativo, y al cual le fue adicionada una segunda parte a fin de darles una mayor protección, estableciendo como atribución del presidente de cada Cámara velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de las mismas y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Artículo 63

En consonancia con la reforma al artículo 54 que introdujo a nuestro sistema a los llamados diputados y diputaciones de Partido, fue que en la misma fecha —22 de junio de 1963— fuera modificado este artículo para recoger un hecho que la práctica aconsejaba: responsabilizar a los legisladores ante el incumplimiento de su deber; pues quien admite figurar como candidato y posteriormente resulta electo, contrae la estricta obligación de presentarse con la debida oportunidad al desempeño de la comisión que el pueblo le ha conferido; y si no lo hace, sin causa legal justificada, se hace acreedor a la sanción correspondiente. Lo mismo ocurre con los Partidos Políticos Nacionales que postulan candidatos para una elección: incurren en

JORGE SAYEG HELÚ

responsabilidad y en la correspondiente pena que señale la ley, si acuerdan que, quienes de entre ellos resultaren electos, no se presenten al desempeño de su cargo.

Artículo 65

Dada la no muy comprensible circunstancia de que el texto anterior de este artículo, relacionado con el también texto anterior del 73, fracción XXVIII, y del 74, fracción IV, que conferían al Congreso de la Unión, es decir, a ambas Cámaras, la atribución de revisar la cuenta pública y, por otra, únicamente a la Cámara de Diputados la votación del presupuesto, en D.O. de 6 de diciembre de 1977 se reformó este artículo, a fin de facultar al Congreso de la Unión única y exclusivamente para ocuparse del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que presenten, y a lo que se refería la fracción III del mismo. Se prescindía, de tal suerte, de las fracciones I y II, en tanto que el nuevo texto vigente no haría mención ya del desarrollo de las facultades relativas a la aprobación del presupuesto y a la votación de la cuenta pública, que quedarían reguladas como facultades exclusivas de los diputados.

Una última reforma a este artículo fue la del 7 de abril de 1986, para ajustar su enunciado a los dos periodos de sesiones ordinarias del congreso, que la misma estableció; es decir, que en lugar de señalarse, como hasta entonces, que:

“El Congreso se reunirá a partir del día 1º de septiembre . . .”,

se hiciera alusión a dichos dos periodos:

“El Congreso se reunirá a partir del 1º de noviembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de abril de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias”.

Cabe reproducir, sobre el particular, los siguientes párrafos en los que la comisión de gobernación y puntos constitucionales de la cámara hubo de fundamentar su dictamen a las varias iniciativas co-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

rrespondientes, y en los cuales se precisa ya la doble finalidad perseguida con dicha reforma:

“Los principios de la renovación periódica de los integrantes del Congreso de la Unión y del Jefe del Ejecutivo Federal, de elección por sufragio universal y de no reelección, son piedra fundamental en la que descansa el sistema político mexicano emanado de la revolución. Su acatamiento invariable ha permitido la transición pacífica de mandos y el renovado impulso de planes y programas de gobierno.

A partir de las reformas constitucionales de 1977, con las que los cauces de participación ciudadana se ensancharon y se fortaleció la acción de los partidos políticos nacionales en la vida parlamentaria, se continuó con el perfeccionamiento de nuestras instituciones con miras a una más amplia y plena democratización de la vida nacional.

La realidad que vivimos precisa de mayor actividad legislativa y un renovado esfuerzo por hacer del Congreso de la Unión, y muy señaladamente de la Cámara de Diputados, un foro abierto al debate de los grandes problemas nacionales y la expresión de las reivindicaciones populares; la Cámara de Diputados es la sede por excelencia en que, mediante actos legislativos y a través de la adopción de las medidas de control que la Constitución le confía, se ahonda en los propósitos y objetivos que en su carácter de representación nacional le corresponde.

La evolución política de México demanda una continua transformación de sus instituciones, para que los intereses de la Nación estén mejor representados y para que el equilibrio democrático entre los poderes permita un más sano y constante ejercicio de las funciones legislativas y de control que corresponden al Congreso, por ende, esta Comisión estima oportuno, ampliar la duración y periodicidad de las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, fortaleciendo su acción a través del establecimiento de dos períodos de sesiones por año con el consiguiente aumento del tiempo efectivo de trabajo que actualmente realiza el Congreso y de modo que sus tareas puedan programarse.

JORGE SAYEG HELÚ

Paralelamente, es un hecho conocido que las legislaturas correspondientes a los años de transición presidencial, disponen sólo de uno de los cuatro meses que integran el período ordinario de sesiones para conocer, discutir y en su caso aprobar nuevas iniciativas correspondientes al programa legislativo del Ejecutivo, reformas por las que la ciudadanía se pronunció en los comicios de modo directo. Asimismo, las leyes de ingresos y los correspondientes proyectos de presupuesto en que se plasma el programa de gobierno también se ven afectados considerablemente por lo corto del lapso en que deben realizarse.

Actualmente, el período comprendido entre la elección de Presidente de la República y la toma de posesión, es de alrededor de ciento cincuenta días, mientras que en el caso de los integrantes del Poder Legislativo es menor de sesenta. Si se consideran las razones expuestas en el párrafo anterior y lo prevenido por los artículos 65 y 66 de la Constitución vigente, se deriva la conveniencia de modificar la fecha de la toma de posesión del Presidente de la República, considerando el tiempo mínimo para que el Congreso califique la elección presidencial.

Ante diversas alternativas, en particular las contenidas en la iniciativa que el titular del poder ejecutivo presentó el 4 de diciembre de 1982 a la H. Cámara de Diputados, además de los trabajos y estudios realizados por la Comisión que suscribe la presente, se estima conveniente adoptar una nueva fórmula que, manteniendo incólume el principio de no reelección y la simultaneidad entre las elecciones legislativas federales y la del Presidente de la República, acorte el lapso comprendido entre la elección y toma de posesión de este último, a menos de tres meses. Al efecto, se considera procedente cambiar en un momento ulterior la fecha de los comicios en la Ley Electoral, lo que no supone variar el texto constitucional; obvio es agregar que la finalidad que se pretende es conseguir una más expedita ejecución del mandato proveniente del voto popular.

Al efecto, se propone el primero de noviembre como fecha para que el Congreso inicie su período de labores y en

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

la que el Ejecutivo cumpla con la obligación que le confía el artículo 69 de la Constitución.

Un efecto colateral del cambio propuesto se traduce en que el último año de cada período presidencial, el Informe comprenda diez meses de gestión y no ocho como hasta ahora ha sucedido”.

Artículo 66

Este artículo fue reformado también por el mismo decreto del 7 de abril de 1986 para ajustar su contenido a los dos períodos anuales de sesiones del Congreso que con tal fecha se introdujeron.

Conveniente es hacer notar que al señalarse el límite máximo de duración de cada uno de los dos períodos ordinarios de sesiones, el primero del 1º de noviembre al 31 de diciembre, y el segundo del 15 de abril al 15 de julio, se aumentó en un mes —cinco— el lapso anual de actividades del Congreso de la Unión, que hasta ese entonces, fue de cuatro meses tan sólo.

Artículo 67

La reforma a este artículo, de 24 de noviembre de 1923, restringe las facultades conferidas en él, desde 1917, al Ejecutivo Federal, para convocar a una o a ambas Cámaras a sesiones extraordinarias, devolviendo a la Comisión Permanente, que la tenía en 1857, dicha facultad.

Artículo 69

En la misma fecha anterior —22 de noviembre de 1923— hubo de ser reformado este otro artículo para establecer, corolariamente, la obligación de que sea el Presidente de la propia Comisión Permanente, y no el de la República, quien debe informar acerca de los motivos o razones que originan la convocatoria a dichas sesiones extraordinarias.

JORGE SAYEG HELÚ

Este artículo también fue reformado por el mismo decreto del 7 de abril de 1986 para disponer que el llamado “Informe” del Presidente, tuviera lugar en la apertura de sesiones del primer periodo de sesiones del Congreso, de los dos que anualmente se llevarían a efecto; y dicho primer período comenzaría a partir de un día 1º de noviembre, y no un 1º de septiembre como se ha venido acostumbrando hasta ahora.

Artículo 70

Con fecha 6 de diciembre de 1977 aparecieron publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación, las adiciones a este artículo, agregándole un segundo y un tercer párrafos, en el sentido de facultar al Congreso para expedir la ley —que no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo para tener vigencia— que regulará su estructura y funcionamiento internos, toda vez que...

“El vigente reglamento del Congreso de la Unión, expedido hace tiempo —señaló en su momento la Iniciativa correspondiente—, ha dado lugar a que, por los requerimientos de los sucesivos momentos, se le hagan periódicas reformas, no obstante que, en términos generales, dicho ordenamiento ha conservado sus líneas tradicionales, propiciando con ello que en la actualidad sea un texto que carece de unidad sistemática...

Además, el legislador debe contar con un instrumento ágil y claro que regule el procedimiento de sus actividades en la Cámara; que establezca con precisión las reglas de su funcionamiento y los métodos de trabajo”.

Artículo 72

Este artículo, que señala en diez fracciones las normas a las que debe sujetarse el proceso de elaboración de una ley o decreto, fue reformado en su inciso “J”, el 24 de noviembre de 1923, para generalizar, corolariamente, la prohibición al Presidente de la República de hacer observaciones a la convocatoria de periodo extraordinario que expida la Comisión Permanente.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Artículo 73

Pocos preceptos como éste —tal vez ninguno— han tenido que sufrir tantas modificaciones; y es que se trata, nada menos, del que se refiere a las facultades del Congreso; y muy necesario ha sido venir-las adecuando a las realidades, experiencias y exigencias de nuestro pueblo. El 8 de julio de 1921 comenzó por ser reformada su fracción XXVII en el sentido de que la facultad del Congreso para establecer, organizar y sostener planteles educativos en el país, debería entenderse sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo. El 20 de agosto de 1928 a la vez que suprimió las fracciones XXV y XXVI sobre las facultades del Congreso para nombrar y aceptar las renunciaciones lo mismo de magistrados de la Corte, que de magistrados y jueces del Distrito y Territorios Federales, hubo de reformar la fracción VI que lo autorizaba a legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, a fin de suprimir todo lo referente a municipalidades en él; para señalar, asimismo, que el gobierno de los Territorios estaría a cargo de gobernadores designados por el Presidente de la República; para determinar, igualmente, que aquéllos deberían “acordar” con éste “por el conducto que la ley determine”, y para establecer, corolariamente, que los nombramientos de los Magistrados del Tribunal de Justicia del Distrito y Territorios Federales quedarían a cargo del Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Diputados, y no del Congreso de la Unión como se tenía señalado hasta entonces. El 6 de septiembre de 1929 se adicionaba y reformaba la fracción X a fin de facultar al Congreso de la Unión a legislar en toda la República en materia de trabajo, señalándose al respecto que:

“La aplicación de las leyes del trabajo correspondería a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transportes amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos y, por último, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias;

El 29 de marzo de 1933, empero, se reformó la citada fracción para añadir como otra excepción a la aplicación estatal de las leyes de trabajo, aquella que comprendía en su totalidad a la industria textil,

JORGE SAYEG HELÚ

quedando ésta, en consecuencia, bajo la exclusiva competencia del Congreso.

El mismo 29 de marzo de 1933 se reformó la fracción XXVI de este precepto, a fin de facultar al Congreso para conceder licencias al Presidente de la República, así como para designar a los substitutos o interinos que, en su caso, deberán desempeñar el cargo.

La fracción X fue adicionada nuevamente el 18 de enero de 1934 para facultar, asimismo, al Congreso, a legislar en materia eléctrica y sobre impuestos a ésta. Y el mismo día se adicionaría la fracción XVI, a fin de precisar conceptos pues además de estar facultado aquél “para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República”, lo estaría asimismo para hacerlo en materia de nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros en general.

La fracción XXV, que había sido derogada en 1928, y que se refería a la facultad del Congreso para nombrar a los magistrados de la Suprema Corte y jueces del Distrito y Territorios Federales, y que englobaba ya la fracción VI desde esa misma fecha, fue establecida desde el 13 de diciembre de 1934 —con lo que comprendía la fracción XXVII original—, otorgando facultad al Congreso para dictar leyes a fin de unificar y coordinar la educación en el país.

El 15 de diciembre de 1934 se reformó nuevamente la base cuarta del párrafo VI de este artículo, a fin de establecer a los magistrados una duración de seis años.

La fracción X sería adicionada nuevamente el 18 de enero de 1935 al facultarse al Congreso, asimismo, para legislar sobre industria cinematográfica; y el 14 de diciembre de 1940 sería la fracción VI la que habría de verse nuevamente reformada a fin de establecer que los Territorios habrían de ser divididos en municipalidades, con ayuntamientos de elección directa. En esa misma fecha se reforma una vez más la fracción X a fin de que en los Estados no puedan aplicarse las leyes del trabajo cuando se trate de asuntos de la industria eléctrica.

En el sentido de facultar al Congreso para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones, suprimiendo

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

lo relativo a los aranceles, fue reformada la fracción IX el 24 de octubre de 1942; y en esa misma fecha se suprimiría, como facultad del Congreso, todo lo relacionado a impuestos a la industria eléctrica, de la fracción X.

La fracción XXIX original fue reformada el 24 de octubre de 1942 facultando al Congreso para establecer contribuciones sobre diversos ramos, y la XXX pasó a establecer el contenido de la fracción XXXI original: facultar al Congreso para expedir las leyes necesarias a fin de hacer efectivas las facultades que otorga el artículo.

El 18 de noviembre de 1942 se reformó nuevamente la fracción X a fin de suprimir la facultad de los Estados para aplicar las leyes del trabajo y facultar al Congreso para legislar sobre hidrocarburos. La fracción XIV fue reformada el 10 de febrero de 1944, confiriendo facultad al Congreso para levantar y sostener a la fuerza aérea.

El 21 de septiembre de 1944 fue suprimida de la fracción VI el período de encargo de seis años para los magistrados. El 30 de diciembre de 1946 se reformó, asimismo, la fracción VIII, sobre empréstitos extranjeros para obras o regulación monetaria; el 29 de diciembre de 1947, nuevamente la fracción X, facultando al Congreso para legislar sobre juegos con apuestas y sorteos. El 10 de febrero de 1949 se reformó la fracción XIX facultando al Congreso para establecer contribuciones sobre producciones y consumo de cerveza; y una vez más, el 19 de febrero de 1951, la fracción VI, para introducir de nuevo la duración de seis años para el período de encargo de los magistrados, así como su reelección.

Por decreto del 11 de octubre de 1966, publicado el 21 del mismo mes y año, se reformó la fracción XIII en el sentido de suprimir la facultad del Congreso para reglamentar en lo relativo a las patentes de corso.

El 13 de enero de 1966 sería adicionada la fracción XXV, que se refiere a la facultad del Congreso para legislar en materia educativa, con objeto de autorizarlo, asimismo, para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos. Por decreto del 18 de octubre de 1966, publicado en el *Diario Oficial* de 24 de octubre de 1967 se creó la fracción XXIX-B de este artículo, a fin de facultar

JORGE SAYEG HELÚ

expresamente al Congreso para legislar en todo lo referente a características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

La fracción XVI, en su base cuarta, habría de ser reformada el 6 de julio de 1971, a fin de autorizar al Congreso a legislar, también, en materia de contaminación ambiental.

El 8 de octubre de 1974 este precepto constitucional habría de ser reformado, de acuerdo con la transformación de los Territorios que hasta ese entonces existieron, en Estados, a fin de suprimir de su texto cualesquier tipo de mención que se hiciera de aquéllos. Así fueron derogadas las fracciones II y III, y actualizadas todas las demás en cuanto a la referencia que a los Territorios Federales hacían.

Conviene agregar al respecto que, con fecha 6 de febrero de 1975, apareció publicada en el *Diario Oficial* de la Federación una nueva reforma a este artículo, a fin de facultar al Congreso, asimismo, a legislar en todo lo referente a energía nuclear.

Con fecha 6 de febrero de 1976 le sería agregada al artículo, todavía, su fracción XXIX-C, a fin de autorizar al Congreso . . .

“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, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”.

Una nueva reforma, todavía, sufrió este artículo para derogar sus fracciones XXIII y XXVIII, de acuerdo con la amplia reforma del 6 de diciembre de 1977, que implicó, asimismo, la reforma a los artículos 65 y 70, y a las cuales remitimos al lector para explicarse el porqué de estas derogaciones. La misma reforma modificó también su fracción VI para añadirle, con respecto a la legislación local del D.F. que tiene encomendada el propio Congreso, una de las medidas de mayor trascendencia y proyección que contuvo tan señalada reforma: el dar iniciativa a los habitantes del D.F. para intervenir en las decisiones de su propio gobierno local, y que constituye un primer paso para el establecimiento de ‘referéndum’s’ estatales y de iniciativa popular a nivel nacional.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

“La Iniciativa —nos refiere textualmente al respecto la exposición de motivos de ella misma— comprende también la posibilidad de mejorar la vida política en el Distrito Federal, a través de la introducción de dos formas de participación ciudadana, que han probado su efectividad en estados que disponen de vigorosas instituciones democráticas: el referéndum y la iniciativa popular.

Estos constituyen medios complementarios que buscan el consenso y la expresión popular en los actos de gobierno; por ello, consideramos la importancia de establecerlos como instrumentos de expresión e interpretación de la soberanía del pueblo, que permitirán a los ciudadanos del Distrito Federal intervenir en la formación de los ordenamientos relativos al gobierno local y a la administración de los principales servicios públicos que se presentan”.

Este artículo fue nuevamente modificado por la reforma del 17 de noviembre de 1982; su fracción X hubo de dar cabida a los servicios de banca y crédito como materia sobre la que el Congreso de la Unión tendría, también, facultad exclusiva para legislar en toda la república; y su fracción XVIII, a fin de facultarlo para dictar reglas que determinen el valor relativo de la moneda extranjera.

Las últimas modificaciones a este artículo, que introdujeron los decretos del 28 de diciembre de 1982 y del 3 de febrero de 1983, se refieren, respectivamente, al último párrafo de la base 4ª de la fracción VI, para reemplazar la observancia de mala conducta como causa de destitución de jueces y magistrados, por la mención general de que: “podrán ser destituidos en los términos del título cuarto de esta Constitución”; y por lo que toca a la reforma señalada en segundo término, a efecto de adicionar el artículo con tres nuevas fracciones —XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F— para ampliar las facultades del Congreso de la Unión, hasta la expedición de leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, sobre programación del abasto y sobre la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de conocimientos científicos en la medida en que lo requiera el desarrollo nacional.

Artículo 74

La fracción I de este artículo, que se refiere a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, sufrió en 1971 —el 6 de julio— una adición, que habría de desaparecer el 8 de octubre de 1974, en que se integró territorialmente la Federación Mexicana, y por la cual se concedía a dicha Cámara colegisladora la facultad exclusiva de erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones correspondientes respecto de las elecciones de ayuntamientos en los Territorios, así como una reforma de índole gramatical a fin de depurar un tanto su redacción; sus fracciones VI y VII fueron adicionadas, asimismo, desde el 20 de agosto de 1928 en el sentido, respectivamente, de facultarla para aprobar o no nombramientos de magistrados y para declarar justificadas o no las peticiones de destitución de autoridades judiciales; consecuentemente, la fracción VI original habría de pasar a ser, en esa misma fecha, la VIII.

En reforma aparecida en el *Diario Oficial* del 6 de diciembre de 1977, y consecuente con las reformas a los artículos 65 y 73 fracción XXVIII de esa misma fecha, se hicieron a este artículo los ajustes necesarios para establecer como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, el examen, la discusión y aprobación del presupuesto; pues recuérdese que hasta antes de esta reforma había una contradicción entre lo señalado, respectivamente, por la antigua fracción IV de él, que facultaba exclusivamente a la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto, y las fracciones I y II del antiguo artículo 65, también, que facultaba para ello mismo al Congreso en su conjunto, y a cuya reforma de esta misma fecha nos permitimos remitir al lector.

Se aprovechó, asimismo, esta última reforma, para dar una mejor redacción y obtener mayor claridad en la exposición de las cuestiones que implica dicho examen, discusión y aprobación del presupuesto, destacándose el hecho de que se precisa un mejor control para el gasto público.

Este artículo fue reformado otra vez el 17 de noviembre de 1982 para establecer que el límite de tiempo dentro del cual el Ejecutivo Federal debiera hacer llegar a la Cámara de Diputados las correspondientes Iniciativas de Leyes de ingresos y proyectos de presupuestos, sería la de 15 de noviembre de cada año, con excepción de aquel en

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

que iniciase su gestión, durante el cual podría ampliarse éste hasta el 15 de diciembre del propio año.

Una última reforma hasta la fecha —julio de 1983— significó el decreto de 28 de diciembre de 1982, por el cual se adicionaron dos párrafos finales a la fracción IV de este artículo, en el sentido de conceder facultad exclusiva a la Cámara de Diputados para conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos, fungiendo como órgano de acusación en los juicios políticos que contra ellos se instauran, y declarando si ha o no lugar a proceder penalmente contra ellos. Al mismo tiempo se derogaba, en consecuencia, la fracción VII referente a las destituciones presidenciales de autoridades judiciales.

Artículo 76

El 20 de agosto de 1928 fue reformada la fracción VIII de este artículo, confiriendo facultad al Senado para aprobar o no nombramientos de ministros de la Corte, y adicionando la fracción IX del mismo, confiriéndose la facultad para declarar justificadas o no las peticiones de destitución de autoridades judiciales. De esta suerte la fracción VIII del texto original pasó a ser la fracción X.

El 10 de febrero de 1944 fue reformada su fracción II, a fin de actualizar un tanto el texto del precepto en el sentido de hacer extensiva la facultad de ratificar nombramientos a los miembros de la Fuerza Aérea Nacional.

El 6 de diciembre de 1977 se reformó una vez más este artículo, ahora en su fracción I, a fin de facultarse al Senado ya no solamente para aprobar tratados internacionales, sino para analizar en su conjunto la política exterior que emprenda el Ejecutivo. Con este añadido se complementó un tanto el enunciado anterior, aprovechándose para dar al texto reformado una mejor redacción.

También este artículo fue reformado, ahora por una quinta vez, de acuerdo con el decreto de 28 de diciembre de 1982, a fin de hacer concordar su fracción VII con el nuevo título cuarto de la misma Constitución, en el sentido de facultar de manera exclusiva al Senado de la República, para erigirse en jurado de sentencia en juicios políticos que

JORGE SAYEG HELÚ

puedan redundar en perjuicio de intereses públicos; intereses públicos que para nada se mencionaban en la fracción hasta antes de esta reforma. Al mismo tiempo se derogaba, en consecuencia, la fracción IX referente a las destituciones presidenciales de autoridades judiciales.

El 15 de diciembre de 1986 se adicionó la fracción IV de este artículo, a fin de establecer el procedimiento conforme al cual deberían cubrirse las vacantes de los diputados electos conforme al principio de representación proporcional, en el caso de elecciones extraordinarias, y que hasta entonces no se había previsto.

Artículo 78

Este artículo, que se refiere a la Comisión Permanente, fue reformado el 29 de diciembre de 1980, a fin de integrar dicho órgano ya no sólo con los veintinueve miembros: 15 diputados y 14 senadores, señalados en el texto anterior del precepto, sino con un número doble; pues se adiciona desde esa fecha que: "Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto".

Artículo 79

La primera reforma de este artículo relativa a la fracción IV, apareció publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 24 de noviembre de 1923; por medio de ella se confiere a la Comisión Permanente la facultad para que por sí, o a propuesta del Ejecutivo, pudiese convocar a sesiones extraordinarias. La segunda reforma, del 20 de agosto de 1928, adicionó la fracción V, por la cual se faculta a la Permanente para aprobar nombramientos de ministros y magistrados. La tercera reforma, 29 de abril de 1933, adicionó la fracción VI para facultar a la propia Comisión Permanente para conceder licencia hasta por 30 días al Presidente de la República. La cuarta reforma, del 21 de octubre de 1966, adicionó la fracción VII para facultarle, asimismo, para ratificar nombramientos que haga el Presidente de ministros, y agentes diplomáticos. En esa misma fecha habría de ser reformada la fracción III, en el sentido de facultar a la Comisión Permanente para que además de resolver los asuntos de su competencia, pudiese recibir iniciativas y turnarlas a las comisiones respectivas de las Cámaras.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Por último, el 6 de julio de 1971 serían adicionadas, todavía, dos fracciones más a este artículo, aumentándose, en consecuencia, las facultades de la Comisión Permanente.

Artículo 82

Este artículo, que trata acerca de los requisitos para ser Presidente de la República, habría de ser reformado en varias ocasiones; la primera de ellas hubo de efectuarse el 15 de enero de 1927, a fin de ampliar a un año el término en que debe separarse del cargo cuando se está en servicio activo en el Ejército o cuando se desempeña alguno de los demás cargos señalados, así como para exigir que no se esté en ninguna de las incapacidades del artículo 83. Por reforma posterior, publicada el 8 de enero de 1943, se exigió en la fracción V, en caso de pertenecer al Ejército, separarse seis meses antes del día de la elección; y para la fracción VI, hubo de exigirse, asimismo, la separación del cargo con seis meses de anterioridad al día de la elección, y ya no sólo en el caso de secretarios y subsecretarios de Estado, sino comprendiendo igualmente jefes generales de departamentos administrativos, procuradores generales de la República y gobernadores de Estado o Territorios.

Artículo 83

Consigna este mandamiento constitucional, en forma terminante, el principio de la “No Reelección”, avalado por la amarga y dramática historia de nuestro país; y aunque él fuera, precisamente, uno de los móviles fundamentales que dieran lugar al movimiento revolucionario de 1910, habría de ser reformado, por vez primera, y cediendo a situaciones circunstanciales, el 22 de enero de 1927, en el sentido de que podía ser nuevamente electo un Presidente de la República, siempre y cuando dejara pasar un período intermedio. Se abrió así la puerta para que las ambiciones personales, concretadas en ese entonces en el general Alvaro Obregón, pudiesen enseñorearse nuevamente de la política nacional, permitiendo la perpetuación de algún caudillo en el poder público.

Muy sangrante se hallaba, empero, la herida que por tal causa nos legara el porfirismo, como para permitir una reforma constitucional

JORGE SAYEG HELÚ

de tal naturaleza, y que fue causa, por otra parte, de las varias rebeliones que, pareciendo revivir las acciones armadas de la propia Revolución Mexicana, llevaron a una segunda reforma, el 24 de enero de 1928, únicamente para alargar la duración del período presidencial a seis años, como preámbulo a la reforma definitiva, del 29 de abril de 1933, en la que como resultado de nuestras propias y dolorosas experiencias sobre el particular, se consagrara, categóricamente, el susodicho principio de “No Reelección”. Se precisó, por ella, que quien haya sido presidente, elegido popularmente, interino, provisional o sustituto, “en ningún caso y por ningún motivo”, pueda volver a desempeñar ese puesto.²⁵⁴

Artículo 84

Este artículo fue reformado el 24 de noviembre de 1923, para establecer que sería el propio Congreso, y ya no el Presidente provisional designado por éste, el que podría convocar a elecciones extraordinarias presidenciales; y el 29 de abril de 1933, nuevamente, a propósito del nombramiento de presidente interino, y de la convocatoria para elecciones extraordinarias.

Artículo 85

Este artículo fue adicionado el 29 de abril de 1933, en el sentido de facultar a la Comisión Permanente para designar Presidente interino, cuando faltara el Presidente por más de 30 días.

Artículo 88

El 21 de octubre de 1966 fue adicionado este artículo, “a efecto de que el permiso al Presidente de la República para ausentarse del Territorio Nacional pudiera ser otorgado, además de por el Congreso de la Unión, por la Comisión Permanente en los recesos de aquél, pre-

(254) Nos permitimos remitir al lector interesado en ampliar su información, a lo que, sobre este particular, se expresa en el capítulo XLI, apartado 184, de este libro.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

viniendo circunstancias de urgencia y con el propósito de efectuar la convocatoria a un período extraordinario de sesiones para el único objeto de estudiar la conveniencia del otorgamiento del permiso de que se trata”.

Artículo 89

Este artículo, que se refiere a las facultades y obligaciones del titular del Ejecutivo, ha debido ser reformado y adicionado en varias ocasiones, a fin de venir actualizando su texto. Así el 24 de noviembre de 1923, lo sería su fracción XI, a fin de limitar la convocatoria a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión en su conjunto y no a alguna de las Cámaras en lo particular como se previó originalmente. El 20 de agosto de 1928 serían adicionadas las fracciones XVII, XVIII y XIX, a fin de facultarlo para designar a determinados miembros del poder judicial de la Federación, así como para pedir la destitución, por mala conducta, de dichas autoridades judiciales. Consecuentemente, la fracción XVII original pasaría a ser la XX.

El 10 de febrero de 1944 serían reformadas, asimismo, las fracciones IV, V y VI con objeto de introducir la referencia a la Fuerza Aérea Nacional que hasta ese entonces había quedado al margen de nuestras disposiciones constitucionales.

El 21 de octubre de 1966 se reformaría, igualmente, la fracción XVI, para autorizar a la Comisión Permanente, a aprobar todos los nombramientos que ordenan las fracciones III y IV de este artículo, y que hasta entonces se habían reservado en forma exclusiva a la Cámara de Senadores.

El 8 de octubre de 1974 fue reformado, una vez más, a fin de suprimir de su texto cualesquier tipo de referencia a los Territorios Federales, toda vez que a partir de esa fecha el Territorio Nacional quedaría integrado con Estados de la Federación exclusivamente.

Este artículo también fue modificado por la importantísima y trascendental reforma del 29 de diciembre de 1982, a fin de derogar únicamente su fracción XIX, dado que esta misma reforma, que im-

JORGE SAYEG HELÚ

plicó la modificación a todo el título cuarto de la Constitución, suprimió el supuesto de observancia de mala conducta, como causa para la destitución de funcionarios judiciales.

Artículo 90

Este artículo fue reformado por vez primera el 21 de abril de 1981, substituyendo su anterior texto vigente que hablaba de la distribución de los negocios públicos entre el número de secretarios que establezca el congreso por una ley, por el que consigna ya los principios generales de la Administración Pública Federal, en los términos del propio precepto.

Artículo 92

A fin de equiparar a los “Jefes de departamento administrativo” con el “Secretario de Estado” a que el asunto corresponda, por lo que toca a la firma o el refrendo que le es exigido, este artículo sufrió su primera reforma el 21 de abril de 1982.

Artículo 93

El 31 de enero de 1974 fue reformado este artículo, que se refiere a los informes y comparecencias de los colaboradores más inmediatos del titular del Ejecutivo, ante el Legislativo de la Unión, a fin de que dicha obligación y facultad no concurriese solamente en los Secretarios del Despacho, sino que se hiciese extensiva a los Jefes de Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Con el fin de controlar debidamente a dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, se adicionó el 6 de diciembre de 1977, un tercer párrafo a este artículo, permitiéndose investigar el funcionamiento de ellos mediante comisiones especiales que al efecto integre el legislativo.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Artículo 94

El 20 de agosto de 1928 habría de aparecer la primera reforma de este artículo, que se refiere ya al Poder Judicial, y que estableció en dieciséis, en vez de once, el número de ministros que debieran integrar a la Suprema Corte de Justicia; estableciéndose, también, el funcionamiento en “Pleno o en Salas” de la misma. Posteriormente, el 11 de diciembre de 1934, sería nuevamente reformado, a fin de establecer la integración de la Suprema Corte de Justicia con 21 ministros; se creaba, además, una cuarta Sala: la del Trabajo. El 21 de septiembre de 1944, se reforma una vez más este artículo a fin de suprimir la disposición sobre la duración de seis años para el encargo de ministros y magistrados. El 19 de febrero de 1951, se reformó nuevamente, para crear los Tribunales Colegiados de Circuito, y admitir hasta cinco ministros supernumerarios extra. El 25 de octubre de 1967, sería nuevamente reformado a fin de detallar la organización del referido Poder Judicial de la Federación.

Nuevamente fue reformado este artículo por el decreto de 28 de diciembre de 1982, que modificó en su totalidad el título cuarto de la Constitución, a fin de establecer que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia que hasta ese entonces podían ser privados de sus puestos por observancia de mala conducta conforme al procedimiento que al efecto se señalaba, quedaran sujetos ahora, al efecto, a los términos del referido nuevo título cuarto.

Artículo 95

Este artículo, que se refiere a los requisitos para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue reformado en su fracción II, asimismo, el 15 de diciembre de 1934, a fin de imposibilitar a las personas de edad avanzada para que pudiesen ejercer el encargo correspondiente. Se adujo, para ello, la siguiente consideración fundamental:

“En la generalidad de las legislaciones extranjeras —reza textualmente la Exposición de Motivos a esta reforma—, se señala un límite de edad para que el funcionario judicial desempeñe su cometido. Nada similar existe entre

JORGE SAYEG HELÚ

nosotros, aun cuando por razones obvias, pasados los setenta años, son excepcionales los individuos que conservan las energías físicas y la agilidad espiritual indispensables para continuar dedicándose a las arduas labores judiciales”.

En la misma fecha fue reformada la fracción III, a fin de exigir una antigüedad profesional de cinco años como mínimo, para poder ser designado como ministro de la Corte, ya que:

“...como quiera que este precepto no requería —segui-
mos leyendo en la propia Exposición—, para ser electo mi-
nistro de la Corte un tiempo mínimo de ejercicio profesio-
nal, y se juzga indispensable hasta para el mejor desempeño
de la delicada misión que a los propios ministros concierne,
se propone, igualmente, adicionar el citado artículo 95 cons-
titucional en el sentido de exigir una antigüedad mínima de
cinco años en la carrera de abogado”.

Artículo 96

El 20 de agosto de 1928 se reformó el presente precepto consti-
tucional, a fin de exigir que el nombramiento de ministros de la
Suprema Corte fuera sometido a la aprobación de la Cámara de
Senadores.

Artículo 97

La primera reforma de este artículo apareció publicada en el
Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928, a fin de
especificar y detallar más pormenorizadamente de como lo hace el
original, la designación de magistrados y jueces federales por la
Corte. El 11 de septiembre de 1940, apareció la segunda reforma,
que se refiere específicamente a su párrafo IV, y en el cual llega a
establecerse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede
remover a sus secretarios y empleados, únicamente con observación
estricta a la ley respectiva. El 19 de febrero de 1951 sería reformado
por tercera vez, a fin de permitir la reelección de los magistrados
y jueces.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

La amplia y trascendental reforma política del 6 de diciembre de 1977, reformó también este artículo que lo sería así por cuarta vez; corrigiendo el párrafo tercero, que habría de subdividirse en dos, a fin de hacer más explícita su redacción, precisando su contenido conceptual, especialmente por lo que se refiere a la violación al voto público:

“El vigente artículo 97 constitucional, en su tercer párrafo —señaló en su oportunidad la Iniciativa correspondiente—, contiene la descripción de una serie de funciones y facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de índole muy diversa. Entre ellas se señala la posibilidad de iniciar investigaciones cuando se estime que se han cometido violaciones al voto público.

Esta facultad fue plasmada por el Constituyente de 1917; empero, ha sido uno de los temas de mayor carácter polémico, por las múltiples interpretaciones de que ha sido objeto. No se han llegado a definir con fijeza los alcances de la función que a este respecto tiene conferido nuestro más alto tribunal, ni las causas específicas por las que procede la investigación, ni los objetos de la misma. Por esta razón, se ha sentido la ausencia de un criterio congruente en los diversos casos concretos en que se ha solicitado la práctica de la investigación.

El que dicha facultad esté enunciada en forma muy escueta y aparezca concebida juntamente con otras funciones de carácter muy variado en un mismo período gramatical, hace que no se entienda claramente su sentido y que en su aplicación se incurra en contradicciones. Para evitar que por su poca inteligibilidad se convierta en nugatoria esta función que tiene conferida la Suprema Corte de Justicia, proponemos desarrollarla precisando su naturaleza y los fines que debe perseguir la investigación.

La mencionada atribución debe definirse dentro del marco del equilibrio de los Poderes Federales, como un medio de control horizontal que tiene por objeto preservar el orden institucional y que será ejercida por la Suprema Corte

JORGE SAYEG HELÚ

únicamente en aquellos casos en que a juicio de la misma, pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de las Cámaras del Congreso Federal o del Titular del Poder Ejecutivo”.

El mismo referido decreto del 28 de diciembre de 1982, alcanzó también a este artículo, para establecer en su primer párrafo que las destituciones de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito se hagan de acuerdo al nuevo título cuarto de la Constitución, y ya no por observancia de mala conducta conforme al procedimiento anteriormente señalado.

Artículo 98

Este artículo fue reformado por primera vez el 20 de agosto de 1928 para consignar la designación de ministros provisionales cuando los numerarios llegaren a faltar por más de un mes. La segunda reforma, del 19 de febrero de 1951, hubo de referirse a la forma de suplir a los ministros supernumerarios; y en la tercera, del 25 de octubre de 1967, la forma en que éstos deberían suplir a los numerarios.

Artículo 99

La única reforma que se ha hecho a este precepto fue la del 20 de agosto de 1928; sobre ella se establecía que las causas graves que llegaren a motivar las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, antes de ser calificadas por el Congreso de la Unión, deberían ser sometidas al Ejecutivo, y en lugar del Congreso sería el Senado, el que debería aprobarlas.

Artículo 100

El presente artículo fue reformado, en consecuencia, el 20 de agosto de 1928, para establecer que las licencias por más de un mes a los ministros de la Corte, deberían ser concedidas por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, y no simplemente por la Cámara de Diputados, como se establecía originalmente. El 25

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

de octubre de 1967 hubo de ser nuevamente reformado para establecer que:

“Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años”.

Artículo 102

Este artículo fue reformado, primeramente, por decreto publicado en el Diario Oficial de la federación del 11 de septiembre de 1940, a fin de establecer que los funcionarios del ministerio público sólo pudiesen ser nombrados y removidos conforme a la ley, y no libremente por el Ejecutivo como lo establecía el texto original de este artículo. Y el 25 de octubre de 1967, sería reformado nuevamente a fin de perfeccionar un tanto su redacción, así como para llenar una laguna, al establecerse la competencia del Ministerio Público Federal “en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales”, además de los casos que desde un principio le fueron señalados para tal efecto.

Artículo 104

La primera reforma que se hizo a este artículo, que se refiere a la competencia de los Tribunales de la Federación, data del 18 de enero de 1934; en ella se suprime la apelación para sentencias de segunda instancia. El 30 de diciembre de 1946 hubo de ser reformado nuevamente a fin de admitir recursos ante la Corte, en negocios en que la Federación fuese parte. El 25 de octubre de 1967 se reformaría nuevamente a fin de, perfeccionando un tanto su redacción original, llenar algunas otras lagunas, como la de la existencia de tribunales de lo contencioso-administrativo, y del recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales.

El 8 de octubre de 1974 hubo necesidad de reformarla nuevamente, en fin, para suprimir del texto del mismo cualesquier tipo de referencia a los Territorios Federales toda vez que desde esa fecha, y como ya lo hemos dejado apuntado en los preceptos conducentes, nuestra Federación quedó integrada, exclusivamente, con Estados.

Artículo 106

Por decreto del 7 de abril de 1986 se reformó este artículo a fin de substituir la expresión: “Suprema Corte de Justicia” por la de “Poder Judicial de la Federación”; es decir, que la facultad para dirimir competencias entre los tribunales de la federación, entre éstos y los de los Estados o entre los de un Estado y los de otro, no se circunscriba solamente a la Suprema Corte de Justicia, sino que se extienda a todo el Poder Judicial de la Federación.

Artículo 107

Con las reformas a este artículo se estableció la base constitucional para hacerlas a la Ley de Amparo, a fin de hacer más pronta y eficaz su operatividad entre nosotros. La primera de ellas data del 19 de febrero de 1951, y se encaminó, fundamentalmente, a hacer una redistribución de competencias sobre la materia, entre los diversos órganos judiciales, ajustando a ella las prescripciones de este artículo, concretamente, y reordenando las materias que el mismo comprende. Se amplió además —lo que nos es más importante— la suplencia de la queja, estableciéndose que ésta procedería ya no solamente en materia penal, sino también en materia obrera, y en tratándose de leyes declaradas inconstitucionales:

“En materia penal —leemos en la iniciativa correspondiente— y tratándose de la parte obrera en materia de trabajo, el proyecto libera de la onerosa obligación de ser expertos en los tecnicismos jurídicos a quienes, expuestos a perder la vida, la libertad o sus derechos patrimoniales por desconocimiento de los con frecuencia intrincados rigormismos de la técnica del derecho, no disponen de medios económicos para la satisfacción de sus más elementales necesidades y menos para obtener un eficiente asesoramiento profesional.

En ambos casos no es sólo un interés individual, sino también el interés general, el que está de por medio en el litigio; pues, aun cuando se siga discutiendo todavía si el Derecho del Trabajo forma o no parte del Derecho Público, ya está plenamente aceptado que ha salido de los

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

cauces del Derecho Privado y que, por lo menos, constituye una arma intermedia, que se ha denominado Derecho Social, en la que el interés particular y el de la sociedad son coincidentes.

Es obvio, por ende, que cuando a un reo se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso o se ha dejado sin defensa —situaciones ya previstas por el texto vigente, en cuanto a facultades de la Suprema Corte—, pueda suplirse la deficiencia de la queja; como lo es también que, cuando se ha dejado a un trabajador en estado de indefensión —caso que no prevé el artículo 107 en vigor— lo comprenda como análogo al anterior el Proyecto en estudio.

Un elemental principio de justicia obliga al Estado a acudir en auxilio de quienes carecen de los elementos económicos para lograr que su defensa legal se ajuste a las exigencias de la técnica jurídica, por lo que estimamos plenamente fundada esta parte de la iniciativa.

En cuanto a los casos en que, por fundarse el acto reclamado en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Corte, constituyen, a nuestro entender, un magnífico paso de adelanto en el perfeccionamiento del juicio de amparo, ya que el desiderátum consiste en despojarlo de los tecnicismos para hacerlo fácilmente accesible para todo aquél, sin distinción alguna, que ve amenazada su vida, su integridad personal, sus libertades o sus derechos por un acto de autoridad, y plenamente eficaz para proteger al hombre frente a las extralimitaciones del Poder Público.

No sólo existe un vivo interés de carácter general en el debido acatamiento de la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte, cuya violación va implícita en cualquier acto de autoridad fundado en una ley declarada inconstitucional con antelación; no sólo están positivamente interesados la sociedad y el Estado en que las leyes que no se ajustan al espíritu o a los términos de nuestro Código

JORGE SAYEG HELÚ

Fundamental dejen de aplicarse, sino que también se logrará por los medios propuestos en la iniciativa y a que venimos aludiendo, evitar el espectáculo nada edificante en que la Suprema Corte, por imposibilidad legal de deficiencias, se ve obligada a aceptar lo que antes había condenado, espectáculo que deja, muchas veces en el ánimo del no enterado de los rigores del tecnicismo jurídico, la sombra infamante de una sospecha, no por totalmente injustificada menos grave y sí más ofensiva, respecto del funcionamiento del más alto tribunal de la República que no tiene otra alternativa que la de ajustarse estrictamente a sus facultades constitucionales, y que ante la ignorancia, la negligencia o la torpeza del quejoso en un amparo, se ve en la ineludible obligación legal de negar la protección de la Justicia Federal a quien notoriamente, ante la vista de la opinión pública que no distingue de sutilezas jurídicas, es víctima de un acto atentatorio, en cuanto que se funda en una ley previamente declarada inconstitucional por la jurisprudencia de la propia Suprema Corte de Justicia”.

Este artículo fue nuevamente reformado el 2 de noviembre de 1962, a fin de hacer necesariamente extensiva todavía, la suplencia de la queja, a la materia agraria; pues es en ella, segura y precisamente, adonde cobran validez plena las anteriores argumentaciones, que serían un tanto reafirmadas con las que, sobre el particular, señaló en esta nueva ocasión, la iniciativa correspondiente:

“El Ejecutivo Federal considera indispensable, teniendo en cuenta los antecedentes históricos de la reforma agraria y en consonancia con el espíritu del artículo 27 constitucional, que el juicio de amparo sea un verdadero instrumento protector de la garantía social que éste consagra, para ello se requiere distinguirlo del sistema tradicional del amparo de estricto derecho, concebido para la vida civil y mercantil en el que se debaten intereses particulares como ya lo hace nuestro Código Político en materia penal y por lo que respecta a la parte obrera en materia del trabajo, disponiendo que podrá suplirse la deficiencia de la queja”.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

El 25 de octubre de 1967 y el 20 de marzo de 1974 aparecerían, aún, dos reformas más a este artículo a fin de perfeccionar un tanto su redacción, así como de extender la suplencia de la queja, todavía, a los juicios de amparo contra actos que afecten derechos de menores o incapaces.

El 17 de febrero de 1975 era reformado este artículo nuevamente, a fin de establecer el sobreseimiento por caducidad de la instancia o inactividad del quejoso.

Las fracciones V y VI del precepto constitucional que nos ocupa, fueron reformadas una vez más el 6 de agosto de 1979 a efecto de suprimir las referencias concretas que se hacían en las referidas fracciones con respecto a la competencia de los órganos judiciales federales, a fin de abatir el rezago, dejando que sea el Congreso de la Unión y no el Constituyente Permanente mediante reformas constitucionales, el que regule la competencia entre los diversos órganos del Poder Judicial de la Federación.

Toda vez que la ley de amparo (reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución) prevenía todo lo relativo a los varios casos de suplencia en la deficiencia de la queja, con fecha 7 de abril de 1986 fue reformada la fracción II de este artículo, a fin de suprimir de su texto las diversas menciones que hacía sobre dicho particular, y remitir, al respecto, a la mencionada ley reglamentaria.

Artículo 108

Con la reforma a este artículo, se inician las que, a todo el título cuarto de la Constitución, se hicieron a ella según decreto del 28 de diciembre de 1982. Por esta reforma se cambió tanto el rubro genérico al referido título cuarto en su totalidad, cuanto todos y cada uno de los preceptos que lo integran (del art. 108 al art. 114), bajo el denominador común de la erradicación de la corrupción y la renovación moral de la sociedad mexicana.

A efecto de garantizar, de tal suerte, que los empleos, cargos o comisiones en el servicio público subordinen el interés particular a los intereses colectivos superiores de la sociedad, esta reforma al referido título comienza por cambiar, en efecto, el rubro genérico mismo de

él, que pasa a ser: “De las responsabilidades de los servidores públicos”, en lugar del de: “De las responsabilidades de los funcionarios públicos”. Es decir, que el funcionario pasa a ser calificado ya como servidor público; y sobre esa base habrán de reestructurarse todas las disposiciones constitucionales que conforman esta materia.

En el artículo 108 se señalan, primeramente, los sujetos de las responsabilidades por el servicio público; se refiere, así, a representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial, a los funcionarios y empleados y a toda persona que desempeñe cargos o comisiones.

Artículo 109

La nueva estructuración que el decreto de 28 de diciembre de 1982 dio a todo el título cuarto de la Constitución, implicó también la modificación a este artículo que ahora se refiere a la naturaleza de las responsabilidades por el servicio público, así como a las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito.

Artículo 110

Este artículo fue reformado también por la reestructuración del título cuarto, el 28 de diciembre de 1982; en él se trata ya del juicio para exigir las responsabilidades políticas y de la naturaleza de las sanciones correspondientes.

Artículo 111

Ubicado dentro del título cuarto de nuestra Carta Fundamental: “De las responsabilidades de los funcionarios públicos”, este precepto fue reformado por vez primera el 20 de agosto de 1928, con el objeto de precisar la inatacabilidad de las resoluciones y declaraciones de la Cámara de Diputados con respecto a la dicha responsabilidad. “También se agregó a la propia disposición, el párrafo VI, relativo a la petición que pueda hacer el Presidente de la República ante la citada Cámara para la destitución de funcionarios judiciales”.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

El 21 de septiembre de 1944 sería nuevamente reformado, a fin de establecer que los funcionarios judiciales puedan ser oídos por el Presidente de la República antes de ser destituidos.

La reforma del 8 de octubre de 1974, que convirtió en estados de la República, a los dos últimos territorios que quedaban: Baja California Sur y Quintana Roo, también alcanzó a este artículo para suprimir las menciones que en él se hacían a los Territorios de la Federación.

La reforma del 28 de diciembre de 1982, por último, también lo modificó en consecuencia con la general que se hizo en esa fecha a todo el título cuarto, a efecto de establecer la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas.

Artículo 112

Este artículo sufrió, también, la reforma del 28 de diciembre de 1982, que al dar nuevo contenido al título cuarto, en su integridad, cambió totalmente su texto para complementar al artículo anterior —111— por lo que corresponde a sujeción de los servidores públicos a sanciones penales.

Artículo 113

A fin de precisar la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas, la misma reforma del 28 de diciembre de 1982, varió por vez primera el texto completo original de este artículo.

Artículo 114

Este artículo, último del título cuarto, referente a la responsabilidad de los servidores públicos, fue también modificado, en consecuencia, por la misma reforma del 28 de diciembre de 1982, a efecto de consignar los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos.

Artículo 115

La primera reforma a este artículo —con el que principia el título quinto de nuestra Carta Fundamental: “De los Estados de la Federación”, y que por su contenido ha sido también otro de los que mayormente han sido modificados—, tuvo lugar el 20 de agosto de 1928, cuando se precisó un tanto el número de representantes que deberían integrar las legislaturas locales; que el texto original fijaba en una cantidad no menor de quince, y que ahora se establecía en no menos de “siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra”.

La segunda se llevó a efecto el 29 de abril de 1933 y tuvo por objeto, fundamentalmente, introducir, a nivel estatal también, el principio de la “no reelección”, que en esta misma fecha fuera categóricamente asentado para el Ejecutivo de la Unión.

El 8 de enero de 1943 apareció una tercera reforma a fin de hacer extensiva, a los gobernadores de los Estados, una duración de seis años en el desempeño del cargo, según se había establecido ya para el Presidente de la República.

El 12 de febrero de 1947 se reformó una vez más, a fin de dar participación a la mujer en las elecciones municipales:

“La participación de la mujer en las elecciones municipales —leemos en el dictamen correspondiente— representa un nuevo factor en pro de la moralización del proceso electoral y del acierto en las funciones de los ayuntamientos, ya que, por su educación, condiciones sociales de vida y peculiares características, mantiene más vivos y en mayor observancia los principios y prácticas morales”;

reforma, esta última, que habría de ser suprimida el 17 de octubre de 1953, en virtud de la que se hizo al artículo 34, que estableciera, decididamente, el expreso otorgamiento del derecho del voto al sector femenino, como uno de los pasos graduales que ha venido ésta dando en la lucha por su liberación, y que hoy nos parece ver culminar con

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

el expreso reconocimiento de su igualdad con el hombre, sancionado por el recientemente reformado artículo cuarto constitucional.

El día 6 de febrero de 1976 aparecían publicadas unas últimas adiciones a este artículo, en el sentido de intensificar nuestro sistema federal a base de fortalecer a las entidades federativas, dentro de una verdadera política de racionalización en la distribución de la población a lo largo del territorio nacional; a través de la debida regulación y ordenamiento de los asentamientos humanos, y mediante la necesaria coordinación entre federación, Estados y Municipios. Con dicho objeto se adicionaron al citado precepto constitucional sus antiguas fracciones IV y V.

“Con el fin de propiciar un mayor pluralismo en la composición de los Congresos estatales resulta necesario adicionar en su parte final el artículo 115 de la Constitución, para establecer un sistema de elección en el cual, sin que deje de dominar la elección mayoritaria, permita el acceso de los diputados de minoría. En algunas entidades federativas rigen ya fórmulas para la integración de las Legislaturas, parecidas a la que ahora se propone, cuyo perfeccionamiento y generalización se logrará de aprobarse esta Iniciativa.

Y, en efecto, la parte medular transcrita de dicha Iniciativa por lo que toca al artículo 115, habría de desembocar en la reforma del 6 de diciembre de 1977, por la cual se adicionó a dicho precepto su última parte: la relativa a la incorporación a los sistemas locales de elección, tanto para las legislaturas cuanto para los ayuntamientos y municipios, de los principios de diputados de minoría y de representación proporcional.

El 3 de febrero de 1983 sería nuevamente modificado este artículo. Recogiéndose ahora el amplio clamor popular que en materia municipal venía gestándose sobre aquel texto original de 1917, se reformó éste casi en su totalidad, a fin de precisar que la libre administración de la hacienda municipal comprendería los rendimientos de todos los bienes que pertenezcan al propio municipio, además de las contribuciones y otros ingresos que les señalen las legislaturas de los estados; es decir, que la libre administración de su hacienda, no se limita a la simple administración, sino que se extiende ya hasta

JORGE SAYEG HELÚ

la determinación, por parte del municipio, de sus propios impuestos, a fin de sacarlos de esa penuria financiera que parecía consumirlos. Se estableció también que serían administrados por ayuntamientos de elección popular directa, bajo el principio de representación proporcional, y que expedirían los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias tendientes a regular los asentamientos humanos; todo ello bajo el principio general de revertir esa tendencia centralizadora imperante hasta entonces, y de procurar una apremiante descentralización de la vida nacional.

Artículo 117

Este artículo, que se refiere a las prohibiciones que se imponen a las facultades de los Estados, en virtud de que muchas de ellas han sido reservadas a la Federación, ha sufrido varias reformas. La primera de ellas data del 24 de octubre de 1942, y por la misma se prohibió a los Estados la emisión de cualesquier tipo de títulos de deuda pública, así como la posibilidad de gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama. Más adelante se prohibió, asimismo —30 de diciembre de 1946—, la posibilidad de concertar empréstitos (si no es para obras que incrementen sus ingresos).

El 21 de octubre de 1966 se suprimió la fracción II que prohibía a los Estados extender patentes de corso.

El 21 de abril de 1981 fue nuevamente modificado este artículo, a fin de autorizar a los organismos descentralizados y empresas públicas de estados y municipios para contraer obligaciones y empréstitos, siempre y cuando se destinen a inversiones públicas productivas.

Artículo 123

Varias son las reformas que, a fin de venirlo actualizando un tanto, ha sufrido también nuestro justamente afamado artículo 123. La primera de ellas, que tuvo lugar el 6 de septiembre de 1929, se introdujo con la finalidad de establecer que exclusivamente al Congreso de la Unión le fuera dado expedir leyes en materia de trabajo; se eliminaba, así, la posibilidad de que lo hicieran, también, las legislaturas de los Estados, como se establecía en el texto aprobado del

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

artículo original. Se trataba con ello de uniformar la legislación laboral en toda la República, en vísperas de la expedición de la Ley Federal del Trabajo:

“Ha sido objeto de crítica por parte de los teóricos —leemos en la iniciativa correspondiente—, el hecho de que una Constitución que debe ser sólo la expresión de las bases de la vida pública de la Nación, contenga preceptos sobre cuestiones de derecho privado,²⁵⁵ puesto que afecta sólo a las partes que celebren contrato de trabajo, pero el artículo 123 con su texto completo correspondió a una necesidad nacional, y el progreso actual de las clases trabajadoras del país justifica la existencia del texto constitucional conteniendo preceptos reglamentarios. Sin embargo de todo ello, al conceder la ley facultad, tanto al Congreso de la Unión como a los congresos de los Estados para legislar en materia de trabajo, ha traído una diversidad de disposiciones legales, muchas veces disímbolas, que acarrearán perjuicios, tanto al trabajador como al capitalista y con ellas conflictos constantes que preocupan hondamente al Estado e impiden la paz y el adelanto del país”.

Pues,

“...convencida como está la Comisión, por las razones apuntadas —continúa—, de que es indispensable la unidad de criterio nacional en una ley de tal naturaleza, no vacila en quitar a los Estados la facultad de expedir leyes del trabajo, y otorgarlas exclusivamente a la Federación. El paso que se propone es de trascendencia, pero redundará en beneficio colectivo...”;

y atendiendo a estas consideraciones fundamentales, era reformado el párrafo primero del precepto constitucional que nos ocupa:

“...con esta modificación —dice el dictamen correspondiente— se logra la uniformidad jurídica en el fenómeno social más importante, uniformidad que acarreará benefi-

(255) Ya veíamos (Núm. 154) cómo fue ésta, precisamente, la gran pugna del 123; y cómo se resolvió, finalmente.

JORGE SAYEG HELÚ

cios a los trabajadores y aliento al capital, y éste y aquéllos conocerán segura y fácilmente su situación legal, las obligaciones que les corresponden, los derechos que les competen y las autoridades legítimas ante quienes deben controvertir sus conflictos en forma determinada y expedita”;

al mismo tiempo que se reformaba su fracción XXIX original, que contemplaba, ya, el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, para establecer la inminente necesidad de expedir una Ley del Seguro Social, en el sentido de que se considerase de utilidad pública la expedición de dicha ley.

La segunda reforma data del 4 de noviembre de 1933, y se introdujo en la fracción IX a fin de subordinar a la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, las comisiones del Salario Mínimo; respondió, fundamentalmente, al siguiente razonamiento expresado en el dictamen correspondiente:

“Para adoptar las reformas a la Ley del Trabajo propuestas por el C. Presidente de la República, tendientes a la fijación del Salario Mínimo en las diversas zonas económicas de la República, se hace indispensable reformar la fracción IX que estamos estudiando; a efecto de evitar que cualquier interesado en hacer fracasar la noble iniciativa presidencial pudiese lograrlo mediante juicios constitucionales”.

Del 31 de diciembre de 1938 es la tercera reforma que se hizo a este artículo; se suprimió por ella de su fracción XVIII la prohibición para que los trabajadores de fábricas de carácter militar se lanzasen a la huelga.

La cuarta reforma, que se llevó a efecto el 18 de noviembre de 1942, es la que adicionó al precepto constitucional que nos ocupa la fracción XXXI, por la cual se señala que corresponde a las autoridades de los Estados la obligación de aplicar las leyes del trabajo (con las excepciones que la misma señala), y que son las reservadas a la exclusiva competencia de las autoridades federales: industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera y azucarera, minera, hidrocarburos, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

directa o descentralizada por el gobierno federal; “empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal, y las industrias que le sean conexas; a empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fija la ley respectiva”.

El 5 de diciembre de 1960 tuvo lugar la quinta reforma a este artículo, con objeto de incluir dentro de su protección a los trabajadores al servicio del Estado, que hasta entonces habían quedado fuera de su tutela.

“Los trabajadores al servicio del Estado —reza textualmente la iniciativa correspondiente—, por diversas y conocidas circunstancias no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado”.

Como consecuencia de esta reforma este artículo fue dividido en dos amplias secciones: el Apartado A, que comprende a los trabajadores en general; y el Apartado B, que se refiere a los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión y de los gobiernos del Distrito y Territorios Federales.

En el *Diario Oficial* de la Federación correspondiente al 27 de noviembre de 1961 apareció publicada la sexta reforma que se hiciera

JORGE SAYEG HELÚ

al precepto constitucional que nos ocupa, y que se refiere a la fracción IV del Apartado B, en el sentido de que los salarios no pueden ser inferiores al mínimo para los trabajadores en el Distrito Federal y en las entidades federativas.

El 21 de noviembre de 1962 habrían de ser reformadas varias fracciones de este artículo —que lo fue por séptima vez—, a fin de dar cabida a una serie de principios de un profundo contenido humanista, de acuerdo con los lineamientos generales conforme a los cuales fue creado en 1917. Las fracciones II y III fueron modificadas en el sentido de impartir una mayor protección a los menores de edad . . . ,

“ . . . prohibiendo para aquellos que no han cumplido los dieciséis años, toda clase de trabajo después de las diez de la noche y la utilización de los servicios de quienes no han alcanzado la edad de catorce años; con lo cual, en el primer caso, se les asegura el descanso completo durante la noche y en el segundo, la plenitud del desarrollo de sus facultades físicas y mentales y la posibilidad de la conclusión normal de los estudios primarios”.

La fracción VI a fin de establecer los salarios generales y profesionales a quienes deben fijarlos. La fracción IX a fin de consignar aquello que hasta entonces solamente había sido enunciado: la participación obrera en las utilidades de las empresas, estableciendo, al efecto, la Comisión Nacional para hacer efectivo dicho reparto. Se aducían al respecto las siguientes importantes consideraciones:

“Una de las aspiraciones legítimas de la clase trabajadora es la de tener derecho a participar en las utilidades de las empresas, sin haberlo logrado plenamente, pues las comisiones especiales que deben fijar dicha participación, en los términos de la fracción IX inciso “A” del artículo 123 constitucional, carecen de capacidad para ello, ya que la determinación del porcentaje que haya de corresponder a los trabajadores debe hacerse con un criterio uniforme y previo un estudio minucioso de las condiciones generales de la economía nacional, tomando en cuenta que el capital tiene derecho a un interés razonable y alentador, que una parte de las utilidades deben reinvertirse y, considerando

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

todos esos elementos en relación con la necesidad de fomentar el desarrollo industrial. La reforma que se propone contempla la posibilidad de que la Comisión Nacional revise el porcentaje fijado, cuando haya razones que lo justifiquen, así como las excepciones a la obligación de repartir utilidades, reservando al legislador ordinario el señalamiento de estos casos”.

Se reformaron, asimismo, las fracciones XXI y XXII de este propio artículo constitucional, a fin de mejorar las condiciones de estabilidad de los trabajadores en sus empleos:

“La estabilidad de los trabajadores en sus empleos —leemos en la Iniciativa correspondiente— es una de las medidas esenciales para la efectividad del Derecho del Trabajo y va unida a la idea de la Seguridad Social, que es uno de los principios contemporáneos orientadores de las relaciones entre los hombres y los pueblos. Resulta paradójico que los trabajadores disfruten de seguridad, al través del Seguro Social, cuando ya no son aptos para el trabajo y que, en cambio, mientras entregan su energía física y sus aptitudes intelectuales al servicio de otro, estén expuestos a ser despedidos arbitrariamente. La indemnización que recibe el trabajador cuando es separado injustificadamente, no compensa todos los daños que sufre.

Es necesario asegurar a los trabajadores la estabilidad en sus empleos mediante las reformas consiguientes de las fracciones XXI y XXII del inciso “A” del artículo 123 de la Constitución para dar plena vigencia al propósito del constituyente de 1917, modificando los textos a fin de evitar que los patrones no se sometan al arbitraje de la Junta de Conciliación y Arbitraje o rechacen el laudo que dicte, cuando el trabajador despedido injustificadamente haga uso de los derechos que le concede la fracción XXI. Las diversas situaciones que pueden mediar en un despido injustificado serán tomadas en cuenta por la ley, para eximir al patrono de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización”.

JORGE SAYEG HELÚ

La fracción XXXI, finalmente, fue reformada en esta misma fecha, a fin de incluir, dentro de la competencia exclusiva de las autoridades federales, todo lo relativo a siderurgia, metalurgia y petroquímica, así como lo que se refiere a la industria del cemento.²⁵⁶

Este artículo fue reformado, por octava vez, el 14 de febrero de 1972, a raíz de que se proyectó la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, a fin de poder llevar a la práctica la obligación contenida, desde la expedición misma de la Constitución, en la fracción XII de este artículo, cuyo texto original decía a la letra:

“En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas”.

Muchos lustros transcurrieron, empero, sin que esta obligación fuera debidamente cumplimentada; de esta suerte se consideró que solamente mediante un procedimiento que obligara a las empresas a constituir depósitos en favor de sus trabajadores, se haría viable establecer el necesario sistema de financiamiento que les permitiera la adquisición de créditos baratos y suficientes para satisfacer su problema habitacional.

En el mismo sentido fue la novena reforma de este artículo; por ella se consideraba el derecho de los trabajadores a adquirir habitaciones baratas, como una de las bases sobre las que descansa la segu-

(256) Conviene agregar al respecto que, con fecha 6 de febrero de 1975, apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma a este artículo, a fin de adicionar, asimismo, como competencia exclusiva de las autoridades federales, todo lo relativo a industria automotriz, productos químicos farmacéuticos y medicamentos, celulosa y papel, aceites y grasas vegetales, empaquetado y enlatado de alimentos y bebidas envasadas.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

ridad social de los trabajadores al servicio del Estado, de acuerdo al inciso “f”, de la fracción XI, del apartado “B”. Y en la fracción XIII se introducía, consecuentemente, que . . .

“El Estado proporcionará a los miembros en el activo del ejército, fuerza aérea y armada las prestaciones a que se refiere el inciso “f” de la fracción XI de este apartado”.

La décima reforma a este artículo data del 31 de diciembre de 1974, en que hubieron de aparecer todas aquellas necesarias para hacer efectiva la expresa igualdad entre la mujer y el varón, que introdujo el nuevo artículo cuarto. En este sentido, fueron reformadas las disposiciones constitucionales del 123 que, por proteger a la mujer, llegaron a discriminarla de hecho; pues aunque desde siempre, en la trayectoria progresista de nuestro pueblo, se ha venido atendiendo a la organización y al desarrollo de la familia, en tanto verdadera célula de la sociedad, ello se ha venido haciendo, sin embargo, no sobre la base de una absoluta igualdad entre el hombre y la mujer, sino partiendo de una cierta superioridad de aquél y una correlativa inferioridad de ésta, que hicieron llegar a establecerle una serie de normas tutelares que lejos de beneficiarla, la han venido perjudicando; la han hecho víctima de su propia fecundidad, y paciente absurdo del nefasto machismo que padecemos.

Contra ello es, precisamente, que se levantan las citadas reformas al artículo constitucional que nos ocupa. Existían en él antes que esta reforma se produjera, disposiciones que por su exceso de amparo hacia ella, llegaron a colocarla en una situación de real inferioridad social; pues la insalubridad y peligrosidad a las que continuamente acudía, por ejemplo, este texto constitucional, en tutela del sector femenino, de hecho se habían traducido en la baja remuneración —extra-legal— de su trabajo personal.

De esta suerte, leemos en la Iniciativa correspondiente:

“El proceso histórico que ha vivido la nación a partir del establecimiento de la paz social, condujo a los Constituyentes a incorporar en la Carta Fundamental los derechos reivindicadores de las clases populares, cuya fuerza de trabajo constituye su único sostén personal o familiar.

Las aspiraciones nacionales de justicia que aglutinó la Revolución, condujeron al legislador de 1917 a contemplar en la Constitución Política las normas fundamentales de protección a los trabajadores, hombres y mujeres. Estableció, asimismo, los lineamientos básicos para garantizar un equilibrio armónico entre las relaciones de capital y el trabajo dentro de un marco de equidad social.

Mérito del mayor valor histórico del Constituyente de Querétaro fue el haber incorporado entre las garantías sociales que definen el perfil democrático y progresista de la República, aquellas que habrían de preservar a las clases mayoritarias de la explotación o el abuso en el desempeño de su trabajo.

La naciente industria nacional planteaba, en la época, requerimientos de abundante mano de obra que rindiere óptimos frutos. Como consecuencia de las condiciones más justas en que empezó a desenvolverse la vida de los mexicanos a la conclusión del movimiento revolucionario, se generó en el país un importante crecimiento de nuestro potencial humano. El aumento de la producción y la expansión de la industria y los servicios encontraron, de esta manera, mayores posibilidades de realización. La correlativa ampliación del mercado interno y el incremento del consumo de las mayorías aceleraron el proceso de desarrollo económico. Este, a su vez, enfrentó la necesidad de solventar los requerimientos de satisfactores de una población cada vez mayor, y de orientarse hacia la elevación de los niveles de bienestar que son inherentes a un esquema de progreso de eminente carácter social.

La mujer trabajadora mexicana empezaba a desempeñar un incipiente papel en la vida económica del país. Fue necesario entonces protegerla de los abusos y de los excesos de que la expansión industrial había ya dado pruebas en los países donde el crecimiento económico coexistía con una intolerable injusticia social. Los preceptos constitucionalistas de 1917, y las normas protectoras del trabajo de la mujer que de ellos derivaron, fueron congruentes con las cir-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

cunstances que informaban la vida del país, en las que el trabajo femenino rendía, casi exclusivamente, sus mejores frutos en el seno del hogar. A la luz de los nuevos desarrollos, en cambio, varias de estas medidas tutelares carecen de razón de ser, como ya se dijo. En la actualidad, con una vasta población juvenil, que mantiene fuertes vínculos de dependencia económica con la población trabajadora, representa para la Nación un imperativo prioritario, expandir aceleradamente las oportunidades de empleo y sustentar los esfuerzos para el desarrollo en la mayor participación de sus recursos humanos en aptitud de aportar el concurso de su trabajo a la tarea común de la elevación del bienestar.

...la mitad o más de nuestro potencial humano está constituido por mujeres que, independientemente de las trascendentales funciones que desde siempre han desempeñado en la conducción de los asuntos domésticos, el cuidado y la educación de los hijos, desean y pueden concurrir con su capacidad y aptitudes, de manera más directa, mediante una participación más efectiva, en la organización y enriquecimiento de la vida económica, social, cultural y política del país, y en su propia superación personal profesional y ciudadana.

A casi cincuenta años del establecimiento de las garantías sociales contenidas en el artículo 123, Apartado A, la evolución del país ha dado un nuevo contenido al concepto de bienestar y la dinámica propia del derecho social nos invita, en consecuencia, a remodelar en nuestra Ley Suprema determinados preceptos fundamentales que orientan la legislación reglamentaria del trabajo. Los principios y las disposiciones de la Ley deben adecuarse a las nuevas circunstancias y requerimientos del desarrollo, particularmente ahora, en relación con la equiparación jurídica entre el varón y la mujer, y con la incorporación de ésta a las grandes tareas nacionales.

El incremento de la participación de todos los ciudadanos en el trabajo fortalece la unidad nacional. A todos por igual, hombres y mujeres, nos hace corresponsables de los destinos

nacionales. El sentido de nuestro desarrollo y la evolución de nuestro régimen político señala, como hemos visto, una actitud creciente de participación que se ha expresado en el cada vez más amplio concurso de la juventud y de la mujer, que reclama una expresión consecuente en el marco constitucional y jurídico que nos rige.

Ahora bien, el trabajo constituye una de las expresiones más nobles y efectivas de la participación dentro de la sociedad: promueve el perfeccionamiento de las instituciones, fortalece las perspectivas de desenvolvimiento personal de todos los miembros de la sociedad y asegura el logro del bienestar colectivo en condiciones de equidad social.

En México nuestra mayor riqueza la constituye el trabajo humano. La meta fundamental de nuestro desarrollo es lograr que la realización de las propias capacidades de todos los ciudadanos, hombres y mujeres, sea el motor que impulse al país hacia estadios superiores de justicia y de progreso.

Habrà de preverse, en consecuencia, la necesidad de promover también, las reformas conducentes que permitan elevar a la categoría constitucional, el derecho irrestricto de los trabajadores, hombres y mujeres, a la educación y a la capacitación profesional, puesto que es imprescindible para los objetivos de nuestro desarrollo, aprovechar no sólo la fuerza laboral del mayor número, sino que ésta se aplique y desenvuelva en las mejores condiciones posibles de aptitud, de eficiencia y de justicia. El país requiere de empleo realmente productivo cuyo desempeño promueva, en verdad, el progreso general y asegure el mayor bienestar personal y familiar de los trabajadores.

Es llegado entonces el momento en que, tanto por merecimiento propio, como por un loable sentido de solidaridad social que la mujer mexicana ha manifestado reiteradamente, su acceso y libertad de empleo deban considerarse, en todos los casos, en un plano equiparable al del varón.

En las circunstancias actuales de nuestro avance social, la única diferencia que puede establecerse válidamente entre

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

los derechos de la mujer y del varón, será aquella que se derive de la protección social a la maternidad, preservando la salud de la mujer y del producto en los periodos de gestación y de lactancia.

El derecho al trabajo que las disposiciones constitucionales reconocen a todos los ciudadanos, sin distinción de sexo, debe ser, especialmente para la mujer, un factor de promoción y desenvolvimiento de todas sus capacidades creativas. Ha de fungir como un aliciente para su superación constante y ahora, sobre todo, tendrá que constituirse en la garantía de su justa participación en las tareas y en los beneficios del desarrollo”.

El 6 de febrero de 1975 aparecía una nueva reforma al artículo a efecto de adicionar a las materias exclusivas de la jurisdicción federal, que establece la fracción XXXI de su apartado “A”, las siguientes: “Industria automotriz, productos químicos, farmacéuticos y medicamentos, celulosa y papel, aceites y grasas vegetales, empackado y enlatado de alimentos, bebidas envasadas”.

Y todavía el 9 de enero de 1978 se llevó a efecto una nueva reforma a fin de introducir al mismo 123, el derecho que se otorga a los trabajadores a su capacitación y adiestramiento, adicionando a este respecto la fracción XIII del apartado “A”, en forma de obligación impuesta a las empresas:

“Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. . .”.

Nuestra meta es ahora el garantizar a toda persona un trabajo digno y socialmente útil:

“...al efecto —afirma textualmente la reforma correspondiente de la misma última fecha mencionada— se promoverán la creación de empleos y la organización para el trabajo, conforme a la ley.”

Es decir, que hemos de asegurar a todos los hombres la mayor suma de oportunidades para el digno desempeño de su capacidad de

JORGE SAYEG HELÚ

trabajo, en forma útil y honesta, mediante el deber que contrae la sociedad, en su conjunto, de aprovechar sus recursos en la creación y proliferación de fuentes de empleo, y a efecto de obtener una mejoría substancial en las condiciones de vida y bienestar de nuestro pueblo: aspiración máxima y legítima de la Revolución Mexicana.

Este artículo fue adicionado el 17 de noviembre de 1982, en su apartado B, con la fracción XIII bis, a fin de establecer que las relaciones laborales de las instituciones de banca se regirían de acuerdo con lo dispuesto por dicho apartado B del artículo 123.

Artículo 127

Este artículo fue por primera vez reformado por el decreto de 28 de diciembre de 1982, para hacerle algunas correcciones de tipo gramatical.

Artículo 131

Por decreto del 30 de diciembre de 1950, publicado en el *Diario Oficial* de la federación del 28 de marzo de 1951, fue adicionado el segundo párrafo de este artículo, a fin de autorizar al Ejecutivo a intervenir directamente en el proceso económico del país, regulando, para ello, el comercio exterior y la estabilidad de la producción nacional. A raíz de esta reforma es que el Ejecutivo puede ser facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir cuotas en las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso; para crear otras, o para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos; y concurrente con ella, sería que apareciera, a fin de reglamentarla, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Artículo 133

Este artículo fue reformado por decreto aparecido en el *Diario Oficial* del 18 de enero de 1934, en el sentido de señalarse expresamente que los tratados internacionales que debieran constituir al lado de la misma Constitución y de las leyes del Congreso de la Unión que

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

emanan de ella, la Ley Suprema de toda la Unión, deberían estar de acuerdo, precisamente, con la propia Carta Fundamental.

Artículo 134

La reforma del 28 de diciembre de 1982 hubo de modificar también el texto de este artículo, que se conservaba tal cual originalmente apareció desde 1917. Las mismas consideraciones anticorruptivas y de renovación moral de la sociedad, llevaron en esa ocasión a dar un nuevo texto a este artículo que, además de mejorar su redacción, precisó con mayor detalle y exigencias la forma de hacer adquisiciones y demás operaciones con el gobierno federal y el Distrito Federal.

Artículo 135

El 21 de octubre de 1966 fue reformado este artículo, que se refiere a las reformas constitucionales, para que la facultad de realizar el cómputo de los votos de las legislaturas locales y la declaratoria de aprobación respectiva, que hasta entonces se reservaba en forma exclusiva al Congreso de la Unión, pudiera ejercitarla, en los recesos de éste, la Comisión Permanente, “a fin de que toda reforma entre en vigor tan luego esté aprobada, sin necesidad de suspender su vigencia hasta la iniciación del siguiente período de sesiones del Congreso”.²⁵⁷

(257) Creemos necesario señalar a la consideración del lector interesado, que los artículos constitucionales no mencionados en esta larga enumeración no han sido modificados hasta la fecha, y conservan hasta ahora su texto original de 1917.