

## VIII

### REALIDAD Y ACTUALIDAD DE NUESTRA CARTA FUNDAMENTAL

No poco se combatió, sin embargo, a nuestro texto constitucional, desde el momento mismo de su aparición. Apenas fue promulgada la Constitución de 1917, hubo de encontrar una tremenda resistencia no solamente por parte de capas privilegiadas, enemigas de la revolución, sino, aun, por parte de algunos de quienes habían militado en sus filas y se sintieron desplazados: De “Almodrote” habría de calificarla Jorge Vera Estañol, mientras que Manuel Calero, vocero de los huertistas en el exilio, no dejaría de expresar la opinión de éstos al calificar a nuestra constitución de fraudulenta y afirmar que el código de las instituciones mexicanas era la Constitución de 1857; que el Congreso de Querétaro fue ilícito y por lo tanto su obra y los actos que emanan de esa Constitución eran nulos.<sup>224</sup> Invitó al pueblo mexicano a combatir al gobierno carrancista y a restablecer la vigencia de la Constitución de 1857.

Aislada se quedaría su voz, empero; la carta del 17 habría de empezar a consolidar, con la práctica, la legitimidad de su origen y de sus disposiciones, ya que, a partir de su promulgación, el desenvolvimiento de México habría 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 consignar la propia Constitución las notas jurídicas básicas, a fin de procurar la superación del pueblo mexicano dentro del marco socioliberal 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 socioliberal.<sup>225</sup> Dentro de ella sería, precisamente, que hubieran de irse actualizando sus propios postulados.

De esta suerte, ha sido necesario introducirle una serie de reformas, a fin de adaptarla a los continuos cambios que han venido operando en el seno de nuestra sociedad. Y aunque el número de las que hasta hoy se le han hecho deba situarse en el orden de las ciento ochenta y cinco,<sup>226</sup> ello no nos indica sino la vertiginosidad del proceso de cambio de nuestra sociedad; no nos

<sup>224</sup> Sobre este particular, remitimos al lector a lo expuesto al principiar el capítulo precedente.

<sup>225</sup> Ver nota 199.

<sup>226</sup> Estas líneas fueron escritas en junio de 1976.

señala otra cosa, fundamentalmente, que la necesaria adaptabilidad de México, a través de su peculiar régimen constitucional, a los mudables momentos que se ha visto obligado a vivir el mundo entero durante el presente siglo xx.

Muy significativa y un tanto sorprendente, efectivamente, ha resultado, en verdad, la forma en 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 socioliberal, que la lleva a atender las diferentes situaciones que contempla, siempre dentro de la misma tónica social que informa su credo liberal. Ante ella, en efecto, y de manera similar a lo que aconteció con las formas clásicas que diseñaban su estructura, quiebran también aquellas otras que dan por diferenciar a las propias constituciones, de acuerdo con la flexibilidad o rigidez que las caracterizan; pues siendo ésta legislada y rígida, en tanto que, por ello mismo, se encarga de preservar y estabilizar su contenido, nos presenta un tanto, a la vez, la elasticidad propia de las constituciones flexibles que la hace adaptarse con relativa facilidad a dichos cambios.

1. Con objeto de mejorar un tanto, en efecto, la redacción de determinados artículos, o tratando de ubicar debidamente a aquellos otros que se encontraban mal colocados, es que se han hecho al texto constitucional algunas *reformas de carácter sencillamente gramatical*. Ello es lo que ha sucedido, por ejemplo, con:

a) la del 10 de enero de 1934, al artículo veintisiete, que hubo de decir “núcleos de población” ahí donde hablaba de “pueblos, rancherías”, etcétera, así como la introducción de la fracción viii, que no fue sino una mejor redactada versión de la segunda parte de la fracción vii original;

b) la del 18 de enero de 1934, al artículo 42, que suprime la mención de la isla de la Pasión como parte integrante del territorio nacional; pues dejó de serlo de acuerdo con el fallo arbitral que en el año de 1931 fuera dictado al respecto;

c) las de 1931 y 1935, a los artículos 43 y 45 sobre Baja California y Quintana Roo;

d) las del 10 de febrero de 1944, a los artículos 32 y 89, entre otros, a fin de introducir la referencia a las fuerzas del aire, al lado de las de mar y de tierra, y que por inexistencia habían sido excluidas de cualquier tipo de mención en nuestra carta magna;

e) las del 16 de enero de 1952, al mismo artículo 43, elevando a la categoría de Estado al hasta entonces Territorio Norte de la Baja California;

f) las varias en las que se aprovecharan algunas otras modificaciones substanciales para perfeccionar un tanto la redacción de algunos artículos

constitucionales; así, por ejemplo: la del 20 de enero de 1960, al artículo cuarenta y dos, que hizo una enumeración más completa y detallada de las partes integrantes del territorio nacional; las del 25 de octubre de 1967, a los artículos 102, 104 y 107, que no poco hubieron de mejorar, sin duda, la forma en la que algunas de las funciones y atribuciones del poder judicial estuvieron redactadas hasta entonces;

g) la del 22 de octubre de 1971, al artículo décimo, que dijo “ley federal” donde decía “reglamentos de policía”;

h) las del 8 de octubre de 1974, a los artículos 73, 74, 89 y demás que hablaban de territorios federales, a fin de suprimir la referencia que a ellos se hacía; toda vez que, a partir de esa fecha el territorio nacional quedó integrado con Estados exclusivamente;

i) las del 8 de octubre de 1974, al mismo artículo 43, confiriendo dicha calidad, también, a los hasta entonces Territorios de Quintana Roo y de Baja California Sur.

2. Una segunda categoría corresponde a todas aquellas *reformas constitucionales que tuvieron como finalidad fundamental la de venir a llenar determinadas lagunas o la de precisar algunos conceptos*. La connotación de la laguna jurídica es muy amplia; se refiere, en términos generales, a todos aquellos olvidos del legislador, que habrían de permitir al juzgador integrar el derecho a base de suplirlos. En el campo de nuestro derecho constitucional, empero, los olvidos en los que involuntariamente hubieron de incurrir los diputados constituyentes de 1916-1917, en particular, y que han originado verdaderas lagunas, han venido a evidenciarse, fundamentalmente, por el simple paso del tiempo y por el consiguiente adelanto de la humanidad. En este mismo orden de ideas habremos de referirnos, además, a la necesidad de precisar algunos conceptos; pues, por el simple paso del tiempo, también, la práctica misma habría de ir haciendo aparecer ambiguos conceptos que exigirían ir siendo precisados. Así por ejemplo:

a) la reforma del 8 de julio de 1921 al artículo 73, a fin de precisar que la facultad del Congreso para establecer, organizar y sostener planteles educativos en el país debería ser entendida sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo; es decir, que ante la magnitud del problema educativo nacional la expresa facultad que nuestra constitución otorga a los funcionarios federales para abocarse a él, no debe entenderse como limitativa o excluyente de las que, sobre el particular, pudiesen corresponder a los Estados. En igual sentido, también la reforma de 1933, declarando a la materia textil de la competencia exclusiva de la jurisdicción federal.

b) El 10 de enero de 1934, el *Diario Oficial de la Federación* daba a conocer la primera reforma que se hiciera al artículo 27, a fin de evitar

interpretaciones contradictorias y acabar de precisar algunos conceptos: desechaba todas aquellas referencias expresas a la ley del 6 de enero de 1915 y las sustituía por los conceptos mismos; se precisaba, asimismo, que la unidad agraria no podía ser otra cosa que la “pequeña propiedad agrícola en explotación”. Con objeto de llenar ciertas lagunas que en dicho precepto constitucional se habían venido formando, hubieron de ser incorporados al dominio de la nación, paulatina y sucesivamente, los fertilizantes en general, el petróleo y los carburos de hidrógeno.

c) Varias fueron las reformas que se hicieron, por otra parte, al artículo 123, con el fin de federalizar determinadas materias, y que no responden en general, sino al principio de que:

Quando la economía general del país resulta afectada por alguna actividad o industria debemos, conforme a las modernas orientaciones del derecho, conceptualizarlas como servicio social; tal ocurre con los ferrocarriles y los demás medios de transporte amparados por concesión federal, con la minería o hidrocarburos; y hay casos, además, en que la autoridad de los Estados o la competencia legal de éstos no alcanza a resolverlos, tales como aquellos en que una embarcación extranjera, surta en aguas nacionales, se suscita algún conflicto de trabajo, éste tiene lugar en una zona que hemos dejado al cuidado de la Federación por razones de unidad nacional.<sup>227</sup>

Especial mención a este respecto nos merece la reforma de 1929, en la que, además, hubo de apremiarse la expedición de la Ley del Seguro Social que hubiera de satisfacer las públicas necesidades al respecto; y en el año de 1933 sería nuevamente reformado dicho precepto constitucional, a fin de establecer las comisiones especiales para la fijación del salario mínimo.

d) En 1938 se precisaba, asimismo, el alcance del artículo 49 en materia de división de poderes; tajantemente se estableció, entonces, que fuera del caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 29, en ningún otro caso podrían reunirse los poderes en una sola persona o corporación.

e) El 17 de noviembre de 1942 tenía lugar la primera reforma al artículo quinto; por ella se llenaba la laguna que dejaron nuestros legisladores constituyentes de 1916-1917, al no haber previsto como obligatorias —y, en consecuencia, no siempre retribuidas— las funciones censales y los servicios profesionales de carácter social.

f) El advenimiento de la aviación exigió, también, una reforma constitucional —la del 10 de febrero de 1944—, a fin de incorporar a nuestra carta fundamental ese nuevo renglón del transporte mundial, y las previsibles conse-

<sup>227</sup> Dictamen de la segunda comisión de puntos constitucionales a la reforma del artículo 123. H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de 5 de agosto de 1929.

cuencias que de ello habrían de derivar; procediéndose, analógicamente, para que ahí donde se estableciera o prohibiera algo a las fuerzas de mar y tierra, fueran incluidas las del aire; para que los requisitos necesarios para pertenecer a la marina nacional, se hicieran extensivos a la fuerza aérea; para hacer extensiva a ella, asimismo, la ratificación senatorial del nombramiento de sus miembros integrantes. (Artículos 32 y 89)

g) En similar sentido pueden ser alineadas las reformas de 1947 y 1949 al artículo 73, por las que se daba facultad al Congreso para conocer de todo lo referente a juegos con apuestas y sorteos; para legislar sobre monumentos artísticos; para abocarse a todo lo que atañe a consumo de cerveza y, más adelante, en 1971, a contaminación ambiental. Lo mismo puede decirse de la reforma al artículo 27, de diciembre de 1948, pues no fue sino hasta ese entonces, que, dentro de las restricciones a los extranjeros para adquirir en propiedad, hubiera de llenarse la laguna consistente en conceder autorización a los Estados extranjeros para que pudiesen adquirir, “en el lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad privada de los bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones”.

h) Durante el año de 1960 habría de ser nuevamente reformado, en similar sentido, nuestro artículo 27 constitucional; en el mes de enero, para adecuar nuestra legislación interna a la legislación internacional en materia marítima, y en el mes de diciembre, para incorporar la energía eléctrica al dominio directo de la nación,

i) Durante el mes de diciembre de 1960, también, fue cuando hubo de ser reformado el artículo 123, en el sentido de hacer participar de los beneficios que éste otorga a los trabajadores al servicio del Estado; se distinguieron desde entonces los apartados A y B en que actualmente se divide, a fin de realizar, pues, la incorporación de referencia.

j) Con fecha 25 de octubre de 1967 habría de aparecer publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma, en fin, que hubo de llenar determinadas lagunas del Poder Judicial, cuando se establece la competencia del Ministerio Público Federal para los casos de diplomáticos y cónsules generales, así como ante la necesidad de la existencia de tribunales de lo contencioso-administrativo para dirimir controversias entre la administración pública y los particulares.

3. Dentro de otro especial renglón clasificatorio de las reformas y adiciones constitucionales: *desarrollar y concretar principios*, podemos ubicar:

a) La reforma al artículo 111, del 21 de septiembre de 1944, a fin de establecer que los funcionarios judiciales deberían ser oídos por el presidente de la República, antes de ser destituidos.

b) Otro de nuestros más firmes principios revolucionarios: el del nacionalismo y el de la corolaria xenofobia, habría de empezar a desarrollarse, también, y de llevar a la reforma del 15 de diciembre de 1934 al artículo 32, haciendo extensivo el requisito de ser mexicano por nacimiento a todas —y no sólo a las dos terceras partes— las tripulaciones.

c) Lugar muy señalado al respecto ocupa, por la forma misma en que ha venido desarrollándose, el principio de igualdad entre la mujer y el hombre, que parece haber culminado con el nuevo artículo cuarto constitucional, en el que se establece la expresa y plena igualdad entre ambos; la protección a la organización y al desarrollo de la familia y el absoluto derecho que la persona tiene para decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijos, de manera libre, responsable e informada; pues:

...es imperioso —reza la iniciativa correspondiente— que la mujer participe con alta responsabilidad, pero también con libertad, en todos los procesos económicos y sociales.<sup>228</sup>

Para llegar, empero, a esta reforma del 31 de diciembre de 1974 fueron necesarias una paulatina serie de ellas, que se inician con la reforma del 12 de febrero de 1947 al artículo 115, a fin de dar participación a la mujer en las elecciones municipales; se continúa con la muy trascendental del 17 de octubre de 1953 al artículo 34, a fin de conferirle expresamente calidad ciudadana, que la convirtió en sujeto activo y pasivo del derecho de voto<sup>229</sup> y que pareció extenderse, todavía, en la reforma de 1969 al artículo 30, al dar el mismo tratamiento al hombre y a la mujer, en tanto condicionantes de la adquisición de la nacionalidad.

d) Uno de los más substanciales principios emanados de ese carácter proteccionista y equiparador de la carta del 17, es, precisamente, otro de los que las subsecuentes reformas no han venido sino a desarrollar cabalmente: el de la suplencia de la queja, que el artículo 107 original establecía única y exclusivamente en materia penal, que por reforma del 19 de febrero de 1951, habría de hacerse extensiva a la materia obrera, así como a amparos contra leyes declaradas

<sup>228</sup> Iniciativa del decreto de reformas y adiciones a los artículos 4º y 5º constitucionales, de 1974. Es conveniente hacer notar que en el año de 1937, bajo el gobierno del general Cárdenas, se presentó una iniciativa similar, pero en aquel entonces no prosperaría.

<sup>229</sup> En tanto que en los textos originales de los referidos artículos constitucionales, no se hacía diferenciación alguna entre el hombre y la mujer, bien podía entenderse que tácitamente se reconocía la igualdad entre ambos. Dados, sin embargo, nuestros antecedentes al respecto, así como la tradición existente sobre el particular, llegó a hacerse absolutamente necesario el expreso reconocimiento de dicha igualdad, máxime que al discutirse el artículo 34 en el seno del Congreso constituyente de 1916-1917, llegaron a esgrimirse ciertos argumentos que así lo reclamarían. Y es por ello, precisamente, por lo que nosotros no podemos admitir que en estos casos se trate únicamente de simples reformas gramaticales, como algunos investigadores lo pretenden.

inconstitucionales; por reforma del 2 de noviembre de 1967 se haría extensivo, asimismo, al amparo en materia agraria, y por reforma de 20 de marzo de 1974, en fin, alcanzaría hasta a los menores e incapaces.

e) Otra reforma fundamental al texto original de 1917, y que no podemos dejar de incluir dentro del renglón clasificatorio que hemos determinado, es la que desde 1951 se hiciera al artículo 131, en el sentido de ampliar la base constitucional para la intervención del Estado en la economía del país.

f) En este mismo orden de ideas hemos de inscribir la reforma a la fracción ix del 123, de 21 de noviembre de 1962, que concretó el principio de la participación obrera en las utilidades de las empresas, bajo el supuesto de:

... Señala(r) normas para la correspondiente Ley Reglamentaria cuidando que, al hacer justicia al proletariado mediante el disfrute de un derecho que se ha visto diferido en su cumplimiento por más de 45 años, se atienda también a fomentar el desarrollo industrial y la obtención del interés razonable y alentador a que tiene derecho el capital.

Para el efecto, se propone la creación de una Comisión Nacional integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, que fije y, en su caso, revise el porcentaje de utilidades que debe repartirse entre los trabajadores; sistema que, con la excepción que consigna el proyecto en el sentido de que esa participación en las utilidades no implica la facultad de los trabajadores para intervenir en la dirección o administración de las empresas, viene a cumplir una destacada misión de justicia social y de equilibrio de los factores de la producción, que por su calidad y conciencia progresista es digna del más positivo comentario.<sup>230</sup>

g) A desarrollar uno de los más nobles principios ya no sólo de México sino de la humanidad entera: el de que el delincuente sea tratado a base de fórmulas regenerativas y de ninguna manera vengativas tendió, asimismo, la reforma al artículo 18 constitucional, de 23 de febrero de 1965, sobre la base de un moderno derecho penal que ya no castiga al infractor atendiendo a un verdadero sentido de venganza o que lo hace expiar su falta conforme a un criterio de simple reparación del daño causado, sino que lo ve como a un ser humano al que es necesario readaptar a la vida social.

h) El principio del perfeccionamiento democrático del pueblo mexicano ha debido, también, venirse desarrollando a través de reformas a los artículos 52 y 54 de la carta de 1917. Así, primeramente, la de 22 de junio de 1963, que estableció la representación pluripartidista, mediante la creación de diputados de partido, a fin de que los partidos minoritarios concurrieran con el de la mayoría a la integración de la llamada "Cámara Baja"; después, la del 14 de febrero de 1972, variando un tanto las bases originales de dicho sistema representativo, con objeto de asegurar su plena operatividad práctica diez años des-

<sup>230</sup> Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 29 de diciembre de 1961.

pués y ampliar un poco la vía que pueda conducirnos hacia una democracia cada vez más perfeccionada:

La Revolución mexicana —leemos en la iniciativa correspondiente— representa la decisión popular de marchar por el camino de la democracia. A partir de 1917, cada gobierno ha contribuido a la superación de nuestras instituciones, en la medida que lo han permitido las circunstancias históricas.

Nuestro sistema político se ha venido perfeccionando incesantemente. Sus postulados básicos, la efectividad del sufragio y la no reelección, han inspirado la revisión sistemática de una legislación electoral que juzgamos avanzada, pero que siempre consideramos perfectible. La existencia de un marco institucional que favorece la organización de las corrientes de opinión más significativas en la vida nacional y permite su representación en el Poder Legislativo, consolida nuestra estabilidad democrática y abre amplias posibilidades a la expresión legítima de la disidencia ideológica.<sup>231</sup>

i) En ese mismo sentido, también, hemos de inscribir las reformas de 1969 y 1972 sobre las rebajas de la edad para alcanzar la ciudadanía o poder arribar a puestos de elección popular. A la reforma del 34 constitucional, del 22 de diciembre de 1969, que incorporó a la juventud a la formación de la voluntad de la nación, habría de ser añadida la del 14 de febrero de 1972, al 55 y al 58, que rebajó la edad para acceder a los cargos de diputado y senador, respectivamente:

La posibilidad de compartir la responsabilidad del Poder Legislativo a más temprana edad, permitirá introducir en el estudio y debate de las normas de la república, el pensamiento y la inquietud de nuestra juventud, acrecentándose con ello su papel histórico.<sup>232</sup>

j) De muy especial significado fue la reforma al 123, de esa misma fecha: 14 de febrero de 1972, a fin de llevar a la práctica la obligación patronal contenida en su fracción XII, y que hasta ese entonces había parecido quedarse en el simple enunciado. Efectivamente, fue en esa fecha que se creó el INFO-NAVIT, con objeto de resolver el problema de la vivienda de los trabajadores y a fin de concretar uno de los más generosos principios consignados en nuestro texto fundamental.

k) Habremos de aludir, asimismo, a la reforma del 31 de enero de 1974, al artículo 93, y que desarrolló el principio constitucional contenido en él, al hacer extensiva a todos los colaboradores inmediatos del titular del Ejecutivo; jefes de departamentos administrativos, así como a directores administrativos de organismos descentralizados federales o de empresas de participación estatal

<sup>231</sup> Iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 10 de noviembre de 1971.

<sup>232</sup> *Ibidem*.

mayoritaria, y no solamente a los secretarios del despacho, la obligación de rendir los informes requeridos al Legislativo.

l) Y nos referiremos por último, dentro del renglón clasificatorio que nos ocupa, a las reformas hechas al artículo 27, en 1976, desarrollando los principios que éste consigna; primeramente en materia de primacía nacional para regular, conforme al interés público, el aprovechamiento de la propiedad, pues es así como se determina la facultad de la nación para imponer a aquélla las modalidades necesarias a fin de “lograr el desarrollo equilibrado del país”, mediante la adopción de las medidas convenientes para ordenar los asentamientos humanos, así como de aquellas destinadas a procurar la colectivización de ejidos y comunidades; en segundo término, aquella que se refiere al 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...” y que rescata para nuestro país los recursos marítimos naturales de la referida zona.

4. Varias de las reformas hechas a nuestra carta fundamental lo fueron, también, para rectificar algunas de las reformas ya realizadas; es decir, que con ellas trataron de atenuarse un tanto las consecuencias de las que llegaron a resultar mal hechas y tratando de superar las contradicciones en las que inevitablemente ha tenido que caer un sistema constitucional tan abierto como el nuestro.

a) Así, el 30 de diciembre de 1946, el artículo tercero que desde 1934 había substituido el sistema de educación laico imperante desde 1917 por una educación de tipo socialista, por más, que más lo fuera de nombre que de hecho, habría de ser reformado en el sentido de devolver al artículo su sentido original, basando la educación mexicana ya no en dicha concepción marxista, sino en el espíritu socioliberal que habría de desembocar en el auténtico sentido de solidaridad social proyectado.

La educación —leemos en el dictamen correspondiente— es el medio más eficaz para lograr la unificación de los mexicanos y para fortalecer nuestra nacionalidad: en primer término, porque irá borrando, definitivamente, la enorme diferencia de nivel cultural que se advierte en nuestro pueblo, entre una minoría poseedora de la más selecta cultura occidental y las grandes masas de población que la Colonia mantuvo sumidas en la ignorancia y que poco han progresado en este sentido, a partir de la Independencia; y después, porque, orientada para recoger, en armoniosa síntesis, todos los altos valores de la mexicanidad, los que se elaboraron a través de la vida, de las luchas y de los sacrificios de nuestro país, incorporados ya en la historia y los que se crearán día a día por el esfuerzo común de todos los mexicanos, harán surgir en el alma de los niños y de los jóvenes un ideal superior; realizar la grandeza de México, mediante

el perfeccionamiento de nuestras instituciones políticas, económicas y sociales; la elevación permanente de la cultura popular y el amor a la patria para que todos estemos orgullosos de ser sus hijos.<sup>233</sup>

b) Dentro de este mismo renglón clasificatorio: las reformas de las reformas, hemos de inscribir la reforma al artículo 43, de 16 de enero de 1935, que reintegró a la superficie patria el territorio de Quintana Roo, existente desde 1902, y que por reforma constitucional de 1931 había repartido su extensión entre los Estados de Campeche y Yucatán. Lo mismo puede decirse de la reforma al artículo 45, de 16 de enero de 1952, que no hizo sino restablecerle su texto original, después de las infructíferas incursiones de 1931, 1934 y 1935, señalando límites entre algunos Estados y territorios: Baja California Norte y Sur, Yucatán, Quintana Roo y Campeche.

c) Pero, las reformas más significativas en este sentido fueron, sin duda, las que hubiera de sufrir el artículo 83, toda vez que parecieron ser hechas —y así ha llegado a asentarse no sin cierta frecuencia— para un sólo hombre. Así, primeramente, la reforma del 22 de enero de 1927, que no persiguió otra finalidad fundamental que preparar la reelección de Obregón, modificando el texto original, que textualmente expresaba que el titular del Ejecutivo nunca podría ser reelecto, en el sentido de que:

No podrá ser reelecto (el presidente de la República), para el período inmediato. Pasado éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de presidente, sólo por un período más. Terminado el segundo período de ejercicio, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de presidente en cualquier tiempo.<sup>234</sup>

Hemos de citar, asimismo, la reforma del 24 de enero de 1928, que no sólo alargó a seis años la duración del encargo del Ejecutivo, sino que estableció en forma un poco más tajante, todavía que: "...nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato". Y tras el funesto desenlace: la muerte de Obregón, habría de sobrevenir la reforma del 29 de abril de 1933, que además de consignar la prohibición categórica en materia de "no reelección" al titular del Ejecutivo de la Unión: "...en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto", la haría extensiva, asimismo, a los gobernadores de los Estados (Artículo 115). Al efecto, rezaba la iniciativa correspondiente:

...debe consignarse que las últimas reformas constitucionales de los artículos 82 y 83 de la Ley Fundamental, que capacitaron en forma inequívoca para volver a ocupar la Primera Magistratura del país al C. general

<sup>233</sup> Dictamen que rinden las comisiones Primera y Segunda de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Segunda de Educación Pública, en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 26 de diciembre de 1945.

<sup>234</sup> Segunda parte del artículo 83, aprobado en esa fecha.

Álvaro Obregón, cuya elección llevada a término comprobó que ese movimiento político obedecía a un caso excepcional de opinión pública, casi unánime, nos presenta también el aspecto interesante de que no se han definido en forma precisa, clara y rígida las modalidades del propio principio de la No Reelección y la necesidad de planear esa definición para evitar en lo futuro diversas interpretaciones y motivos de desorientación y agitación en nuestro sensible ambiente político.<sup>235</sup>

5. Habría de ser fundamentalmente, también, el carácter social de nuestro constitucionalismo el que presidiera, asimismo, la *evolución de los tres poderes de la federación: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a partir de la promulgación de nuestra carta magna, el 5 de febrero de 1917*. Sobre las prescripciones que consignaba el texto original, en efecto, muchas reformas —aconsejadas fundamentalmente por la práctica misma— habrían de serle introducidas, a fin de hacer más eficaz y operativa la llamada división, pero que en realidad no viene a ser sino complementación y coordinación, de poderes.

En general, apreciamos sobre el texto original un fortalecimiento del Ejecutivo, a costa de ir asumiendo facultades conferidas por él a los otros poderes y que parece no tener mayor explicación que la de procurar un poder fuerte —muy fuerte— capaz de sacar adelante la obra revolucionaria, furiosa y continuamente amenazada por una serie de presiones internas y externas empeñadas en retrotraer las cosas al estado que guardaban hasta antes de la revolución y de la constitución, pero que —lamentamos— ha venido sujetando a los otros dos poderes, a los designios del Ejecutivo.

a) Así vemos cómo desde el año de 1928 comienzan a introducirse no pocas reformas y adiciones en ese sentido: nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la aprobación del Senado, así como pedir la destitución, por mala conducta, de dichas autoridades judiciales,<sup>236</sup> de acuerdo con las reformas y adiciones que sufrieran las fracciones xvii, xviii y xix del artículo 89, que se refiere, en concreto, a las facultades y obligaciones

<sup>235</sup> Iniciativa del comité ejecutivo nacional del Partido Nacional Revolucionario, de 16 de noviembre de 1932. El principio de la no reelección “con alcances plenos y absolutos —comenta al respecto Ignacio Burgoa (*Derecho Constitucional Mexicano*, p. 341)—, se consignó en el texto vigente del artículo 83 constitucional, en el sentido de que la persona que bajo cualquier carácter haya sido presidente de la República ‘en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto’. Merced a esta terminante prohibición, el postulado revolucionario de la ‘no reelección’ quedó más radicalmente expresado que en el texto primitivo del citado precepto, ya que se hizo extensivo a todo individuo que hubiese desempeñado la presidencia”.

<sup>236</sup> “Esta reforma —ha afirmado Carpizo— aunada a la facultad de nombramiento de los principales jueces del poder Judicial Federal y del Distrito y Territorios Federales, le da al presidente de la República una fuerte injerencia en el poder Judicial que va en detrimento de la independencia que éste último debe poseer.” Nosotros estimamos que, en efecto, se hace necesario variar un tanto esta forma de nombramiento de dichos funcionarios, a fin de romper la dependencia del Judicial del Ejecutivo.

del presidente de la República. En esa misma línea ha de inscribirse la reforma que el propio año se hiciera al artículo 73, en su fracción vi, base 4ª, a fin de delegar en el titular del Ejecutivo la facultad de nombrar, asimismo, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

b) Entre las reformas y adiciones constitucionales que el 10 de enero de 1934 se hicieran al artículo 27 figuran la que hubo de reconocer en el presidente de la República, a la suprema autoridad en materia agraria; la que lo hizo árbitro en materia de solicitudes de restitución o dotación de tierras y aguas; la que lo facultó a nombrar a los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario y a los de carácter federal de la Comisión Agraria Mixta. En 1937 se le facultaba, asimismo, para conocer de las cuestiones relativas a límites de terrenos comunales, ya sea que se hallen pendientes o que se susciten entre dos o más núcleos de población.

c) En el *Diario Oficial de la Federación*, del 10 de febrero de 1944, se reformaba el artículo 89, para conferir al Ejecutivo la facultad de nombrar, con la aprobación del Senado, a los oficiales superiores de la fuerza aérea, así como a los demás oficiales de la misma, con objeto de disponer de la totalidad de ella para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

d) En el *Diario Oficial de la Federación*, del 2 de diciembre de 1948, se le facultaba para conceder, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, autorización a los Estados extranjeros para que adquirieran, en la capital de la república, los bienes inmuebles para el servicio directo de embajadas o legaciones.

e) En 1951 se introdujo, como una de las más importantes y trascendentales adiciones constitucionales, el segundo párrafo del artículo 131; por él, se facultaba al presidente de la República para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación expedidas por el Congreso de la Unión, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente.

f) Las reformas que en el año de 1960 se hicieron, de nueva cuenta, al artículo 27, hubieron de comprender varios aumentos más a las facultades del presidente: se le atribuyó la facultad reglamentaria sobre la extracción y utilización de las aguas del subsuelo o por interés público o por afectación de otros aprovechamientos; para establecer zonas vedadas sobre ellas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Se le facultó, asimismo, para otorgar o negar concesiones a particulares o sociedades para la explotación del uso o aprovechamiento de los recursos naturales de la plataforma continental, zócalos submarinos de las islas, minerales, yacimientos de piedras preciosas, sal de gema, salinas, materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; productos derivados de la descomposición de rocas, y espacio aéreo y marítimo

nacionales. Se le facultó, además, para declarar el establecimiento de reservas nacionales o suprimirlas.

g) En 1962 se le autorizó, en fin, para nombrar a ciertos miembros de la Comisión Nacional para la Fijación de los Salarios Mínimos y para la comisión nacional que fija la participación de las utilidades y del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

h) Como contrapartida, sin embargo, y atendiendo fundamentalmente a razones de carácter procesal y a requerimientos de la práctica, las facultades originales del Legislativo habrían de verse un tanto robustecidas a costa de las del Ejecutivo. De esta suerte, observamos cómo desde 1923 se reforma el artículo 67 para conferir a la Comisión Permanente la facultad que desde 1917 llegó a tener el Ejecutivo, en el sentido de convocar a una o a ambas Cámaras a sesiones extraordinarias; cómo en ese mismo año se reforma, asimismo, el artículo 84, al consignar que sería la Comisión Permanente y ya no el presidente provisional designado por ésta la que hubiera de convocar a elecciones extraordinarias presidenciales, en caso de ausencia del titular del Ejecutivo; cómo en esa misma fecha —24 de noviembre de 1923— se reforma también el artículo 72 en su inciso J, a fin de generalizar la prohibición al presidente de la República de hacer observaciones a la convocatoria de periodo extraordinario que expida la Comisión Permanente. En general, puede decirse que, a través de las reformas constitucionales, el Ejecutivo ha venido perdiendo la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, la que ahora corresponde a la Comisión Permanente.

i) Dada la magnitud del problema educacional en nuestro país, por otra parte, apenas cuatro años habían transcurrido desde la promulgación de nuestra vigente carta fundamental, cuando tuviera lugar, tal vez, la primera de las reformas constitucionales: fue ella la del 8 de julio de 1921, a la fracción xxvii del artículo 72, que hubo de establecer concurrentes las facultades del Congreso federal y de los Estados de la Unión para sostener planteles educativos en el país; ya que de acuerdo con el artículo 124 de la propia Constitución, las facultades que no están expresamente concedidas por ella a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados, y de no mediar dicha declaración expresa podría interpretarse como facultad exclusiva de la Federación. En 1934 se otorga la facultad al Congreso para dictar leyes a fin de unificar y coordinar la educación en el país. En 1966 se ampliaba la facultad del Congreso para legislar en materia educativa; se le autorizaba, asimismo, para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

Muchas otras reformas habrán de seguir a esta larga enumeración de las ya realizadas, dentro del propio proceso de desarrollo de nuestro constitucionalismo social, y que nos indican cómo la Constitución en 1976 no es igual, obviamente, a la de 1917, aunque su esencia siga siendo la misma. Mas el hecho de que sea necesario ir ajustando el texto constitucional a los requeri-

mientos 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 podemos 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 consustancial 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 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 (solamente para satisfacer mezquinas ambiciones personales) 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—,<sup>237</sup> 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—<sup>238</sup> a través de la elección de representantes para el Congreso y las Legislaturas que van a aprobar

<sup>237</sup> Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973, p. 434.

<sup>238</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1944, p. 82.

la reforma". Tal vez en esta forma se logre 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 máxima.

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. La correspondiente comisión de constitución lo había proyectado ya de una manera muy similar a aquél:

La presente Constitución —rezaba textualmente el artículo 125 del proyecto de constitución de 1857— puede 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, sin embargo, cuando consideraba que la esencia de la democracia pura se confundía en dicho proceso con la del sistema representativo,<sup>239</sup> 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, cuando consideraba conveniente "...someter 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. Puede haber errado, pero creyó que después de la discusión por todo el país de un punto dado, ya no tendría nada de abstracto.

<sup>239</sup> Afirmaba al efecto que: "Dar al cuerpo electoral funciones legislativas es nulificar al Congreso y llevar la agitación y la discordia a todo el país."

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.

Indudable es, empero, que a través de dichas reformas y adiciones, las disposiciones constitucionales de mayor trascendencia, han tenido que revestir tantos aspectos y modalidades, cuanto necesario ha sido para ir adaptando sus avanzados programas políticos y sociales a las condiciones de una cambiante realidad a lo largo de seis décadas. Las reformas en estos casos, han ido desde los simples retoques gramaticales hasta las que han llevado como finalidad fundamental alcanzar las metas perseguidas desde 1917; ello, no sin pasar por aquellas que no se han propuesto otra cosa fundamentalmente, como hemos visto, que llenar lagunas, precisar conceptos o concretar principios, y que nos han permitido, al lado de aquellas otras hechas para reformar las propias reformas, establecer algunos criterios diferenciales dentro de la complejidad misma de ellas y que en última instancia no vienen a ser sino demostrativas —permítasenos insistir— de la extraordinaria vitalidad que anima a nuestra carta magna, por más que siga siendo todavía, en buena medida, un ideal por alcanzar.