

## IX. PODER LEGISLATIVO

En noviembre de 1932 se dio lectura, en la Cámara de Diputados, a la iniciativa formulada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario (PNR), relativa a una serie de modificaciones a los artículos 51, 55, 56, 58, 59, 83, 85 y 115.

Esa iniciativa del PNR señalaba que en la convención del partido llevada a cabo en Aguascalientes los días 30 y 31 de octubre anterior, se aprobó la incorporación del postulado revolucionario de la no reelección a la declaración de principios de ese partido. Este postulado antirreeleccionista incluyó los siguientes aspectos:

1º El ciudadano que hubiera desempeñado el cargo de Presidente de la República como constitucional, interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podría volver a ocupar ese cargo;

2º El gobernador constitucional designado por elección popular directa, en un proceso ordinario o extraordinario, en ningún caso y por ningún motivo podía ocupar el cargo, ni aun con el carácter de interino, provisional o sustituto;

3º Nunca podrían ser elegidos, para el periodo inmediato, el gobernador sustituto constitucional, o el designado para cumplir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional;

4º Los gobernadores no podrían ser electos senadores o diputados durante el periodo de su encargo;

5º Los senadores o diputados tampoco podrían ser reelectos para el periodo inmediato. En este sentido se estableció que los diputados y senadores suplentes podrían ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre y cuando no hubieren estado en el ejercicio de sus funciones, en tanto que los senadores y diputados propietarios no podrían ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes;

6º Los diputados de las legislaturas de los estados tampoco podrían ser electos para el periodo inmediato, con las mismas restricciones que se señalaron en el punto anterior, por cuanto hace a los propietarios y a los suplentes;

7º Los presidentes municipales, los regidores y los síndicos de los ayuntamientos, elegidos popularmente, tampoco podrían ser reelegidos para el periodo inmediato;

8º La duración del periodo de los diputados sería de tres años, y la de los senadores de seis, renovándose la cámara de estos últimos totalmente, y no por mitad como se hacía hasta la fecha.

Señalaba también la iniciativa formulada por el PNR que, en acatamiento de las resoluciones de la convención llevada al cabo en Aguascalientes, el Comité Nacional Ejecutivo iniciaba, ante las cámaras de senadores y de diputados, las reformas constitucionales necesarias para la aplicación del principio llamado “revolucionario” de la no reelección, dando así expresión al pensamiento político vigente en el momento.

La iniciativa del PNR hacía una larga reflexión a propósito de las desventajas de la reelección de los titulares del Poder Ejecutivo; solamente encontró un caso en el que la reelección sí se justificó y fue positiva para el país: la de Benito Juárez. En el caso de Juárez, se apuntaba, la reelección correspondía a su alto prestigio y regia personalidad. Hubo otra excepción, al tenor de lo dicho también en la iniciativa presentada por el PNR: la llevada a cabo por el general Álvaro Obregón.

En este caso, agregaba la iniciativa del PNR, la reelección de Obregón obedeció “a un caso excepcional de opinión pública casi unánime”.

El dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados señaló que con la iniciativa propuesta por el PNR se trataba de consignar, en la Constitución, el principio de no reelección de una manera rígida para el Ejecutivo de la Unión y los ejecutivos de las entidades federativas, y en forma restringida por lo que se refería a los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, a los diputados federales y locales y a los senadores, ampliando, por otra parte, el periodo para la actuación de los miembros del Poder Legislativo federal.

Las comisiones convenían en que,

con la historia en la mano... debemos decir que la reelección en nuestro medio social y político es un atentado a nuestra democracia; que la movilización obligada de los titulares del Ejecutivo se hace necesaria como garantía para la libertad del sufragio; que el gobierno de un hombre solamente debe durar lo estrictamente indispensable para que no le sea posible organizar su despotismo; y que la no reelección debe ser, con el sufragio efectivo, necesario antecedente de la no imposición.

Respecto de la no reelección de los integrantes del Poder Legislativo, tanto federal como local, el dictamen reconoce que no existen antecedentes en la historia constitucional mexicana, y que realmente po-

drían presentarse algunas dificultades porque los pueblos necesitan conservar en la persona de sus representantes el espíritu de la ley y de la jurisprudencia y, a ello justamente, a la conservación de ese espíritu, se opone la movilidad de esos funcionarios. Sin embargo, el dictamen reconocía que era necesario buscar la manera de establecer compage entre la conservación de las tradiciones y las ventajas de la no reelección, que consideraban evidentes. Por esto mismo, el dictamen agregaba que la no reelección indefinida de los miembros del Poder Legislativo traería consigo un grave inconveniente, porque siendo muy numerosos en sus grupos colegiados, con dificultad se podría encontrar en cada periodo una generación de personas aptas para ejercer las importantes funciones de la representación popular.

El debate a que dio lugar esta iniciativa del PNR debe figurar también entre uno de los más esclarecidos que se hayan escenificado en las últimas décadas del parlamentarismo mexicano, Ezequiel Padilla, por ejemplo, expresó con elegancia y erudición histórica y jurídica los inconvenientes de ampliar el periodo constitucional de los diputados y de los senadores, supuesto que de esa forma se extendía también el periodo durante el cual los ciudadanos mexicanos deberían permanecer en actitud pasiva y sin poder manifestar sus opiniones, y ejercer sus derechos electorales. Padilla señaló, igualmente, que al establecer estos periodos más amplios, y por tanto limitar la participación electoral de los ciudadanos, se disminuía sensiblemente la capacidad de la oposición para desarrollarse de manera estructurada y consistente, y “una democracia sin partido de oposición es una comedia”. Si en las próximas cámaras, decía premonitoriamente Ezequiel Padilla, no se sentaran en los escaños de la Cámara de Diputados elementos de la oposición, habría dado comienzo al fracaso del esfuerzo de la vida institucional mexicana, “porque un partido necesita para gobernar que otro partido lo vigile y lo censure”.

Otro de los aspectos apuntados por Ezequiel Padilla se refirió a que la separación entre dos procesos electorales de carácter federal favorecía el fortalecimiento de la autoridad presidencial y, por esto mismo, los diputados podían cometer “la cobardía de preparar al próximo caudillo”, cerrándose por lo tanto el camino al gobierno de la opinión pública.

A su vez el diputado Gonzalo Bautista destacó, con gran precisión, que la reforma propuesta por el PNR tendía a disminuir todavía más las ya deprimidas facultades del Poder Legislativo federal mexicano, y señaló con toda crudeza que la Cámara de Diputados no contaba, en

realidad, con los elementos de fuerza necesarios para equilibrar su poder con el del Ejecutivo: de ahí que hubiera surgido la necesidad de vivir siempre dentro del vicioso sistema de las facultades extraordinarias, a que ya se hizo referencia cuando se habló del artículo 49 constitucional, desde la época en que se aprobó la Constitución en 1857. Para Bautista, la ampliación del periodo de diputados y senadores representaba “una nueva disminución para la libertad en la conciencia del Poder Legislativo”.

Por su parte, el diputado Antonio Trigo preguntó a la asamblea que si por ahorrar o economizar lo que llamó “un puñado de lentejas”, era necesario privar al electorado de las posibilidades de participación frecuente para definir quiénes le representarían ante las respectivas cámaras.

El punto de vista opuesto fue sustentado por el diputado Luis León, quien afirmó que frente a un Ejecutivo con un periodo de seis años, los diputados con un periodo de dos años representarían a un Poder Legislativo débil y que, por lo mismo, la ampliación del periodo de los diputados y de los senadores debería realizarse de manera conjunta para equilibrar la ampliación del periodo correspondiente al presidente de la República. A este respecto, el propio diputado Luis León recordó que nuestro sistema de gobierno es de carácter presidencial y no parlamentario; que esto quedó acreditado cuando, con motivo de la nueva Constitución de Querétaro, de 1917, se suprimió uno de los periodos anuales de sesiones ordinarias del Congreso.

Resumiendo sus argumentos, Ezequiel Padilla afirmó que si le hicieran una consulta plebiscitaria al pueblo de México diciéndole:

Pueblo de México, vamos, después de que te hemos quitado la facultad de reelegir a tus diputados y senadores, y después de que te hemos coartado esa libertad, vamos ahora a restringirte el derecho de que vigiles con frecuencia la conducta de tus representantes, ¿qué opinas?

Si, decía Padilla, se hiciera esa consulta plebiscitaria al pueblo de México, en su opinión, la respuesta sería unánime o, al menos, abrumadoramente mayoritaria, en el sentido de oponerse a la limitación de la consulta popular ampliando los periodos para la elección de diputados y de senadores.

En el Senado, el dictamen correspondiente se basó en los siguientes puntos favorables a la reforma constitucional:

1. Se decía, en primer lugar, que extinguida la causa de excepción que había dado lugar a la modificación constitucional para favorecer a Obregón, era llegado el momento de restablecer el texto de la Constitución como se encontraba en su momento original;

2. En segundo término se señalaba que debía ampliarse la capacidad electoral pasiva, esto es, la de ser elegido, para defender mejor el sufragio y superar la explicable desconfianza de una considerable parte de la colectividad electora;

3. Enseguida se agregaba que con un sufragio mejor defendido, y por lo mismo más auténtico, se proporcionaría la pueblo mexicano una base firme para la vida legal de sus instituciones;

4. La ampliación de los periodos electorales, tanto de los senadores como de los diputados al Congreso de la Unión, se consideraba, en aquel momento, a título experimental para orientar mejor la actividad de los representantes ante el Congreso, ya que la prohibición de su reelección inmediata en caso de ser aceptada, podría privar a diputados y senadores de un mayor tiempo continuo de preparación. De esta suerte se consideraba que la medida de la prohibición de reelección inmediata debía ser adoptada con carácter experimental hasta en tanto se estableciesen fehacientemente las bondades o las desventajas del sistema;

5. La renovación total de la Cámara de Senadores tendría como directa consecuencia la supresión de indeseables desigualdades entre senadores y presuntos senadores, por lo que se refería a la calificación de credenciales, y a la discriminación entre senadores antiguos y nuevos, respecto a la fuerza adquirida por el tiempo que los primeros hubieran estado en el ejercicio de las funciones senatoriales.

No se tuvo en cuenta, en todo caso, que el recambio por mitades permitía, en el orden institucional, que está, o debe estar, siempre más allá de consideraciones personales, una mayor acumulación de experiencia y un mejor ejercicio de la independencia que corresponde al legislador.

Sin duda, una de las reformas de mayor trascendencia política que se ha introducido a la Constitución de 1917 corresponde a la creación de los diputados de partido, conforme a la adición al artículo 54, de junio de 1963.

En diciembre de 1962, el presidente de la República presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución, en virtud de la cual se introdujeron modificaciones a los artículos 54 y 63.

En la iniciativa se decía que era evidente el hecho de que los diversos

partidos políticos no habían encontrado fácil acceso al Congreso de la Unión. De ahí que con frecuencia se criticaba, señalaba la propia iniciativa, al sistema político mexicano por su falta de flexibilidad. Para consolidar la estabilidad política, el presidente consideró importante canalizar a las fuerzas cívicas, y, en particular, a las minorías agrupadas en partidos políticos para que, actuando orgánicamente y no en forma dispersa o anárquica, pudieran proyectarse en la vida pública del país.

Agregaba la iniciativa que, ante la imperiosa necesidad de conservar la ya para entonces vieja tradición mexicana del sistema de mayoría, y ante la urgencia de dar un legítimo cauce a la expresión de los partidos políticos minoritarios, se llegó a la conclusión de que sin adoptar el sistema de representación proporcional, ni abandonar el de representación mayoritaria, podía configurarse un nuevo modelo que, en los términos de la iniciativa presidencial, sería “netamente mexicano”.

Ese sistema mixto consistió en mantener el principio de mayoría complementado por otro que se consideraba yuxtapuesto al primero, de representación minoritaria.

El debate se llevó a cabo en la Cámara de Diputados para examinar el proyecto de reformas al artículo 54 de la Constitución, estuvo coronado por muy importantes juicios relativos a las formas y procedimientos de participación de partidos políticos, lo cual, a su vez, tuvo una honda repercusión en los siguientes años de la vida política mexicana, pues permitió la participación institucional de los partidos políticos existentes, dando lugar a un razonamiento de los debates parlamentarios y a un fortalecimiento de la imagen de la Cámara y en general, del Poder Legislativo, ante la opinión del electorado mexicano.

El original artículo 54 establecía: “La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral”. La adición de 1963 señaló que esa elección “se complementará, además, con diputados de partido”. El procedimiento para acreditar diputados de partido, de conformidad con la reforma de 1963, fue el siguiente:

A) Un partido político que obtuviera el 2.5% de la votación total nacional en la elección correspondiente, tenía derecho a que se le acreditaran, de sus candidatos, a cinco diputados y a uno más, hasta el máximo de 20 por cada medio por ciento de los votos obtenidos.

B) Los partidos que obtuvieran mayoría en 20 o más distritos electorales, no tendrían derecho a que se les reconociesen diputados de partido; pero en caso de obtener un número de triunfos menor, podrían

sumar, entre los diputados de mayoría y los de partido, hasta un total de 20.

C) Los diputados de partido serían acreditados por orden riguroso, de acuerdo con el porcentaje de sufragios obtenidos con relación a los demás candidatos del mismo partido dentro del país.

D) Solamente podían acreditar diputados de partido los partidos políticos nacionales registrados conforme a la ley electoral federal, cuando menos con una semana de antelación a la fecha de los comicios.

E) Tanto los diputados de mayoría como los de partido eran considerados representantes de la nación en los términos del artículo 51 de la propia Constitución, y tendrían la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

Héctor Fix-Zamudio consideró esta reforma trascendental en materia de política electoral; para Miguel de la Madrid fue la medida más seria y trascendente adoptada en México en materia de instituciones políticas desde la consolidación de la prohibición constitucional absoluta para la reelección del presidente de la República. Jorge Carpizo la explicó como el deseo de abrir las puertas a los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados y agilizarla, y cuya finalidad concreta era mantener la estabilidad política; para José Francisco Ruiz Massieu constituyó la primera normación partidaria en el nivel constitucional: normación que, a todas luces, resultaba insuficiente, pues no daba directivas sobre la organización y funcionamiento de los partidos. La representación minoritaria, mas no proporcional, ya que no hubo simetría entre los votos obtenidos y los sitios asignados, y a Daniel Moreno le pareció bastante aceptable la base del nuevo sistema, aunque observó que fracasó en la práctica, en parte desvirtuado por las propias autoridades.

Con excepción de un partido que logró obtener suficientes votos para alcanzar los veinte diputados del número máximo, otros dos partidos, en cierta forma filiales del partido en el poder, recibieron curules de obsequio, a pesar de que el dictamen oficial de la Cámara de Diputados, de septiembre de 1964, lo reconocía así.

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

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

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

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

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

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

C) Por cuanto a la acreditación, se modificó el criterio original de que ésta se llevaría a cabo por riguroso orden, “de acuerdo con el porcentaje de sufragios” logrados, por la fórmula: “de acuerdo con el número decreciente de sufragios obtenidos”.

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

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

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

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

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

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

Un aspecto importante fue objeto de múltiples disquisiciones: el relativo a la naturaleza de los diputados de partido. Como se ha dicho, la fracción V del artículo 54 señalaba que tanto los de mayoría como

los de partido eran representantes de la nación, e iguales en categoría, derechos y obligaciones. Sin embargo, con motivo de la renuncia de un diputado de partido a su partido surgió la duda de si igualmente había de perder el lugar que ocupaba en la cámara correspondiente.

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

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

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

El artículo 56, también reformado en 1933, amplió de 4 a 6 años el periodo de ejercicio para los senadores.

Como otras, también esta reforma supuso avances para el ejercicio de la autoridad presidencial, y un repliegue, no tanto en la de los legisladores, cuanto en las facultades de los propios electores para participar en procesos electorales que les permitieran reafirmar o reencauzar la actuación de sus representantes. En efecto, los periodos más amplios en el ejercicio de cargos de representación entrañan una dua-

lidad antitética. De un lado, como ya se ha dicho al comentar las reformas al artículo 51, se confiere al legislador un periodo más amplio para el ejercicio de su cargo, y, por lo mismo, se compensan las desventajas de la no reelección por cuanto hace a la adquisición de experiencia y a la formación de una personalidad con imagen pública bien identificada. Pero, por el otro, se priva al electorado de manifestar su voluntad y decisiones a través de las urnas electorales. Así, la idea no del todo infundada de que un pueblo sólo ejerce la soberanía cuando vota, se ve relativamente afectada en la misma medida que las posibilidades de elegir se reducen.

Es claro, sin embargo, que los procesos electorales muy frecuentes, también traen consigo distorsiones, en ocasiones muy significativas, por cuanto hace al comportamiento electoral de los ciudadanos y de los partidos políticos, y que pasa de la preocupación institucional a la mera tentación electoral. En 1933, después de un prolongado periodo de convulsiones sociales, quizá se tuvo más en cuenta evitar esta distorsión que mantener la garantía popular del ejercicio de la soberanía.

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

La renovación por mitades, en la Cámara de Senadores, constituye una práctica que el Constituyente mexicano tomó de la Constitución norteamericana, y que desde muchos puntos de vista representaba un elemento de continuidad en el ejercicio de la función legislativa desempeñada por los senadores. Sin embargo, toda vez que esta modalidad, en cuanto a la integración de la Cámara de Senadores, suponía igualmente, la posibilidad de mantener un elevado nivel de independencia con relación al titular del Ejecutivo, fue cancelado el mecanismo de la renovación por mitades, para dar lugar al sistema de renovación total del Senado, coincidiendo, en cada caso, con el periodo presidencial.

Así, con la reforma de 1933 se produjo, justamente, lo contrario de lo que el Constituyente queretano pretendió: que frente al Ejecutivo hubiese siempre, por lo menos, un número de senadores capaces de mantener una actitud no imprescindiblemente de desafío, pero sí necesaria-

mente de independencia, frente al presidente de la República. Éste fue el inequívoco designio del Constituyente, que tradujo la decisión política fundamental del pueblo mexicano en el sentido de establecer un efectivo sistema de pesos y contrapesos en la vida política nacional, para conjurar, en lo posible, el surgimiento de monopolios de poder que afectarían un proceso democrático y soberano; proceso en el cual el pueblo de México, del México revolucionario, estaba esencialmente interesado.

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

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

La reforma política se ha entendido en México como un proceso permanente orientado a perfeccionar las instituciones a través de las cuales se expresa el poder público y a mejorar su operación; a ampliar los canales de la participación ciudadana; a favorecer la pluralidad política a través de los partidos; y a mejorar los procesos electorales para asegurar la efectividad del voto. Entendida así la reforma política es lógico que sus avances se expresen en sucesivas enmiendas constitucionales, una vez agotadas las potencialidades políticas de las reformas anteriores.

De hecho la captación constitucional de la reforma política permanente se inicia con los llamados diputados de partido y se acelera en

1977 (6 de diciembre) con las reformas a los artículos 60., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución general de la República que abren los ámbitos de una vigorosa etapa, que, a su vez, prepara al nuevo tramo que se inicia en 1987 y 1988: comprende a los partidos políticos, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, las legislaturas de los estados y los ayuntamientos, el Distrito Federal, y se consagra el derecho a la información.

El artículo 6º, que reconoce el derecho a la manifestación de las ideas se completa con el derecho a la información cuyo disfrute debe ser garantizado por los poderes estatales, y el cual, por las complejidades que reviste y su delicadeza política, todavía no ha sido reglamentado.

El artículo 41 contiene un cambio francamente trascendente si se reconoce que la verdadera democracia política moderna es forzosamente pluralista, y que el pluralismo reclama la formación de una democracia de partidos. El nuevo precepto aclara la naturaleza de los partidos políticos al señalar que son entidades de interés público y que deben intervenir en los procesos electorales en las formas que las leyes determinen. Los partidos tienen varias funciones, según el artículo 41: proveer la participación popular en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible que los ciudadanos accedan al ejercicio del poder público de acuerdo con programas, principios e ideas, y mediante el sufragio.

Para estimular que los partidos cumplan sus funciones se les otorga el derecho de usar medios de comunicación social y a obtener prerrogativas de carácter material, así como a participar en las elecciones estatales y municipales.

La reforma política de 1977 estructura a la Cámara de Diputados conforme al principio de mayoría relativa dominante completado por el de representación proporcional. Esta cámara se integra por 300 diputados uninominales y 100 plurinominales a través de listas regionales (hasta 5), según definen los artículos 52 y 53.

El artículo 54 establece las bases para la elección de los 100 diputados: para registrar las listas regionales los partidos deben postular por lo menos a 100 diputados uninominales; se tendrán derecho a diputados plurinominales cuando no se hayan obtenido más de 60 constancias de mayoría y se haya logrado por lo menos el 1.5% para todas las listas regionales; cuando 2 o más partidos obtengan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría sólo serán objeto de reporte el 50 % de

las curules que deban asignarse por el principio de representación proporcional.

El sistema electoral para integrar la representación popular respondió al propósito de respetar el principio de mayoría, como es esencial en toda democracia occidental, para la formación de la voluntad popular y la representación nacional, para ello se completó con el principio de representación de las minorías para así responder también, en la mayor medida de lo posible, al llamado *dagerrotipo* de la pluralidad.

Las reformas de 1977, por otro lado, siguieron la tradición de que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados califique la elección de sus miembros, dentro de la fórmula de la autocalificación que se ajusta a una sana interpretación del principio de la división de poderes, definiéndose que ese Colegio Electoral se integra con 60 presuntos diputados de mayoría y 40 presuntos diputados plurinominales.

De la solución que la reforma política de 1977 da a la calificación de las elecciones, sobresale el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, que motivó enconadas y enjundiosas controversias, toda vez que ese recurso se aparta de la tradición mexicana de no injerir al Supremo Tribunal Judicial en asuntos electorales o predominantemente políticos.

Igualmente fue censurado ese recurso porque la resolución de la Corte no tiene efectos vinculantes y puede ser desestimada por el propio Congreso. En suma, se censuró esa innovación constitucional por considerar que tratándose de asuntos electorales el Máximo Tribunal se convierte sólo en una especie de órgano de justicia retenida.

Con las reformas de 1987 y dado que no fue conocido en 10 años ningún recurso de reclamación, fue suprimido éste.

El artículo 70 también fue enmendado en 1977 para iniciar lo que podría llamarse la reforma parlamentaria al señalarse que la Cámara de Diputados se organizara reconociendo fracciones parlamentarias en función de partidos políticos.

El régimen político constitucional del Distrito Federal fue modificado, a través de reformas a la fracción VI, que consagra el *referendum* y la iniciativa popular, lo que fue suprimido por reformas posteriores. Es de señalar que en 10 años no se echó mano de esas dos vías de la democracia indirecta. Líneas abajo abordaremos las enmiendas de 1988 que enriquecen la fórmula de representación de la capital.

En el paquete de enmiendas que se comenta, se incluyeron reformas y adiciones a la fracción LXXIV para aclarar el procedimiento y las

competencias en relación a la cuenta pública. Estos cambios vigorizaron el control que el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados, ejerce sobre el manejo de recursos financieros por parte del Poder Ejecutivo. En consecuencia, con esas precisiones, se establece que son facultades exclusivas del Senado de la República, según la fracción I del artículo 76 reformada, analizar la política exterior del Poder Ejecutivo, con base en los informes anuales que tanto el presidente de la República como el canciller, rindan al Congreso.

Estas dos últimas enmiendas tienen la clara intención de fortalecer a las dos Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en su relación con el Poder Ejecutivo, sobre todo en cuanto al control político que ejerce sobre éste.

Ese propósito de fortalecimiento se complementó con la nueva competencia que otorga a las Cámaras el artículo 93 para que puedan formar comisiones de investigación sobre el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de esas investigaciones deberán hacerse del conocimiento del Poder Ejecutivo.

Conviene precisar que en nuestra opinión los resultados de las investigaciones no son vinculantes para el Poder Ejecutivo, puesto que esas comisiones son sólo una expresión del referido control político que busca respetar el principio de división de poderes y el de asegurar un mayor balance entre los órganos políticos del poder estatal.

Las reformas constitucionales que para dar adecuada plataforma a las nuevas evoluciones de la reforma política se perfeccionaron en 1977, como ya se expresó, comprenden a los congresos locales y a los ayuntamientos. Así, se introduce el sistema de diputados de minoría para la integración de las legislaturas de los estados, y el de representación proporcional para la formación de los ayuntamientos si los municipios tienen por lo menos 300 000 habitantes. Esto último se perfeccionó en 1983, cuando en el artículo 115 se extiende ese impulso a la pluralidad política a todos los ayuntamientos, sin considerar su voluntad poblacional.

En relación con estas últimas innovaciones se debe ser preciso: los dos cuerpos políticos colegiados se integran conforme al principio de mayoría relativa, pero el Congreso, además, lo hace conforme al principio de representación de *minorías*, en tanto que los cabildos lo hacen también según el principio de *representación proporcional*.

En 1987, agotados los avances de participación política a través de agrupaciones y partidos a que dieron lugar las enmiendas de 1987 y

la Ley reglamentaria relativa —la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales—, y después de una amplia y auténtica consulta popular, el Poder Ejecutivo inició en 1986 y 1987 reformas a la Carta Fundamental que profundizan las aportaciones que tuvieron lugar 10 años antes.

Con una nueva reforma al artículo 52 se confirma el sistema de dominante mayoritario con el principio de representación proporcional, pero se busca un mayor equilibrio entre las dos fórmulas y se amplía la integración de la Cámara de Diputados. De esta manera, se conservan los 300 diputados uninominales y se elevan de 100 a 200 los diputados plurinominales o de representación proporcional.

En el artículo 54 se revisan las bases para la distribución de los 200 diputados de representación proporcional al definirse en la fracción II que los partidos que obtengan por lo menos el 1.5 % tendrán derecho a diputaciones plurinominales siempre y cuando no hayan obtenido el 51% o más de la votación nacional y su número de constancias de mayoría represente un porcentaje del total de la Cámara superior o igual a su porcentaje de votos; o haya obtenido menos del 51% de la votación y su número de constancias de mayoría relativo sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros del Congreso. La fracción IV del mismo artículo busca proteger la estabilidad de la vida parlamentaria y evitar la tiranía de las minorías, que, como está históricamente acreditado, arroja a la descomposición parlamentaria, cuando prescribe que si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, se le asignará al partido con las constancias los diputados de representación proporcional necesarios para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara.

Ese precepto tiene gran trascendencia, pues, en contraste con la solución de 1977, el partido con mayor número de votos puede obtener también diputados de representación proporcional.

La referida fracción IV, en su inciso d), fija un techo para el número de diputados que pueda obtener el partido que obtenga mayor número de votos: no es posible obtener más del 70% de los diputados, o sea 350, aun cuando la votación sea superior.

En este particular, las enmiendas de 1986 buscan armonizar los grandes valores de la democracia de partidos, que no son otros que la mayor simetría posible entre los resultados electorales y el número de encargos de representación popular, la estabilidad y el respeto al principio democrático de mayoría.

El artículo 56 se reforma también en el último paquete de enmiendas constitucionales para la reforma política nacional, ya que si bien se sigue integrando el Senado con sujeción al principio de mayoría simple, se regresa a la solución original de la Constitución de 1917, al prescribirse que la Cámara senatorial se renovará por mitades cada tres años.

El proceso de calificación de la Cámara de Diputados se corrigió también, y se repuso la solución de 1977: todos los presuntos diputados integran el Colegio Electoral; se extingue el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia y se colocan los fundamentos para un Tribunal de lo Contencioso Electoral, mismo que se estructura en el *Código Federal Electoral* como un órgano de jurisdicción retenida, puesto que sus fallos pueden ser modificados por los Colegios Electorales de las Cámaras, quienes siguen decidiendo en última instancia la calificación de las elecciones.

En el último párrafo del artículo 60 se ratifica que los procesos electorales se preparan, desarrollan y vigilan por el poder público a través del gobierno federal y que en los organismos electorales concurrirán también, en un marco de corresponsabilidad, los partidos políticos y los ciudadanos.

El artículo 77, en su fracción IV, es enmendado para aclarar el mecanismo para cubrir las vacantes de los diputados de representación proporcional, mismas que deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva.

Las reformas electorales de 1986, de contenido electoral y referidas a la vida de los partidos políticos, se han reglamentado en el *Código Federal Electoral*.

Por otro extremo, revisten importancia los cambios constitucionales relacionados con la representación política del Distrito Federal. Las reformas al artículo 73 (10 de agosto) de 1987, si bien no acogen todas las propuestas modificatorias del régimen constitucional de esa entidad federativa aportadas por el debate nacional y la doctrina, instituyen una Asamblea de Representantes, integrada por 40 miembros definidos por el principio de mayoría relativa, y 26 elegidos por el principio de representación proporcional. Por sus competencias, la Asamblea se encuentra entre un cabildo desarrollado y un modesto cuerpo legislativo. Los integrantes de la Asamblea del Distrito Federal en su encargo tres años y deben reunir los requisitos que la Constitución señala a los diputados federales.

Las competencias de la Asamblea de Representantes son fundamentalmente reglamentarias, si se considera que está facultada para dictar bandos, ordenanzas, y reglamentos de policía y buen gobierno, en materia de educación, salud, asistencia social, abasto, mercados y rastro, establecimientos mercantiles, comercios en la vía pública, recreación, espectáculos públicos y deporte, seguridad pública, protección civil, readaptación social, usos del suelo, tenencia de la tierra y otros servicios públicos. Igualmente, está facultada para proponer al presidente de la República elementos para el proyecto de Presupuesto de Ingresos y de Gasto; recibir informes trimestrales de las autoridades administrativas del Distrito Federal; hacer comparecer a servidores públicos del Departamento del Distrito Federal, aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior e iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión.

Corresponde pues a la Asamblea actuar como cabildo municipal, participar en el proceso legislativo, preservándose el carácter que tiene la Cámara de Diputados como Poder Legislativo de la capital, y ejercer control político sobre el Departamento del Distrito Federal. La administración y el gobierno del Distrito Federal siguen correspondiendo al presidente de la República, quien lo ejerce a través de un departamento administrativo.

Debe ponerse el acento en que con la institución de la Asamblea se ven reducidas las competencias del titular del Poder Ejecutivo federal.

Igualmente, conviene subrayar que la ciudadanía del Distrito Federal posee derecho de iniciativa popular, tratándose de los reglamentos que deba expedir la asamblea, siempre que las iniciativas sean presentadas por un mínimo de 10 000 capitalinos.

En la fracción VI de la misma reforma del artículo 73 se define la base segunda para señalar que la ley orgánica establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración pública capitalina, y en la fracción IV se señala que la ley definirá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitaria de la acción gubernativa.

Es claro entonces que las enmiendas al artículo 73 que se comentan se dirigen no sólo a innovar los mecanismos de representación estrictamente política, a través de la Asamblea, y que ya se habían adelantado con el derecho de los capitalinos a elegir senadores y diputados federales, sino que también pretende ampliar los canales para la participación vecinal y ciudadana.

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

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

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

C) El gobernador del Distrito Federal acordaba directamente con el presidente de la República.

D) Los magistrados y jueces de primera instancia del Distrito Federal y de los territorios eran nombrados por el Congreso de la Unión erigido en Colegio Electoral en cada caso. Tanto en las faltas temporales como en las absolutas de los magistrados, correspondía nombrar sustitutos al Congreso de la Unión o, en sus recesos, la Comisión Permanente acordaba los nombramientos provisionales que procediesen. El propio artículo señalaba que:

A partir del año de 1923, los magistrados y los jueces a que se refiere este inciso, sólo podrán ser removidos de sus cargos si observan mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que sean promovidos a empleo de grado superior.

A partir de la misma fecha la remuneración que dichos funcionarios percibían por sus servicios no podía ser disminuida durante su encargo.

La reforma de 1928 introdujo las siguientes modificaciones:

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

Esta reforma pareció abandonar el concepto de gobernador del Distrito Federal y, en efecto, ésta es una denominación que ha venido siendo omitida a partir de entonces. No obstante, en la fracción II del artículo 89, y en el artículo 92 constitucionales, se sigue haciendo referencia expresa al gobernador del Distrito Federal.

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

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

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

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

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

En 1944 se restableció la inamovilidad de los magistrados y jueces; en 1951 se ajustó la redacción de texto de la base 5a. y en 1974 se derogó la base segunda de la fracción VI y se introdujeron los cambios pertinentes con motivo de la supresión de los territorios federales.

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

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

B) Trabajo en la industria textil (1933).

C) Obligaciones patronales en materia educativa (1934).

D) Participación de los estados y municipios en los rendimientos de los impuestos sobre energía eléctrica (1934).

E) Sobre industria cinematográfica (1935).

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

G) Sobre juegos con apuesta y sorteos 1935).

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

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

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

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

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

En efecto, en los términos originales de esa fracción se establecía la facultad de la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias en el caso de delitos oficiales o del orden común cometidos

por secretarios de Estado o ministros de la Suprema Corte, o por delitos oficiales federales cometidos por los gobernadores de los estados, siempre que ya estuviera instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado, y en cuyo caso el Congreso no podría ocuparse de ningún otro asunto ni podría prolongar el periodo de sus sesiones más allá del tiempo indispensable para dictar su fallo.

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

En 1923, la facultad de convocar al Congreso o a cualquiera de sus Cámaras a sesiones extraordinarias, fue transferida a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, quien la puede ejercer por sí o a propuesta del presidente de la República. En cualquier caso sólo podrá producirse la convocatoria si en tal sentido votan las dos terceras partes de los miembros presentes de la comisión.

Si bien al hacer referencia a la reforma política se han examinado cambios constitucionales que inciden en la organización y funcionamiento del Congreso de la Unión, y de sus dos Cámaras, en los últimos años han prosperado enmiendas que modernizan sus competencias.

Merced a la reforma de 1977 (6 de diciembre), el artículo 70 establece que el Congreso expedirá su ley orgánica y que ésta entrará en vigor sin que sea necesaria la promulgación del Ejecutivo, ni éste puede vetarla, con lo que se introduce una excepción fundada en la autonomía plena del Poder Legislativo para definir su organización.

En 1980 (9 de junio), se reformó el artículo 3º, fracción VIII, para consagrar la autonomía universitaria y definir que las relaciones laborales de las instituciones de educación superior revestidas de autonomía por ley, se rigen por el apartado "A" del artículo 123 ampliándose la competencia del Congreso de la Unión.

La expropiación de la banca, que tuvo lugar el 1º de septiembre de 1982, llevó a la necesaria enmienda de la Constitución, ampliándose así las competencias del Congreso.

El 17 de noviembre de 1982 se adiciona la fracción VIII bis del apartado "B" del artículo 123 para señalar que los trabajadores bancarios se regirán precisamente por ese apartado, y se modifica igualmente el artículo 28 para prevenir que el servicio público de banca y

crédito se prestará exclusivamente por el Estado a través de instituciones públicas.

Las reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28, que tuvieron lugar en 1983 (3 de febrero), tocan las competencias del Congreso para ampliarlas o simplemente para hacerlas explícitas.

Como se verá en el apartado correspondiente, toca al Congreso legislar en materia de planeación, economía mixta, monopolios estatales, servicios públicos, desarrollo rural, y justicia agraria. Igualmente, se modifica el artículo 73 para adicionar las fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F a fin de explicitar que toca al Congreso legislar en materia de planeación nacional del desarrollo económico y social, acciones económicas referentes al abasto y a la producción de bienes y servicio social necesarios, promoción de inversión mexicana, regulación de la inversión extranjera, transferencia de tecnología e impulso a la ciencia y a la propia tecnología.

Estas competencias ampliadas son parte sustantiva del llamado capítulo económico de la Constitución.

Por otro lado, han prosperado reformas constitucionales que modifican la organización y funcionamiento del Congreso y sus relaciones con el Poder Ejecutivo, orientadas a fortalecer al Poder Legislativo.

En 1980 (29 de diciembre), se reformó el artículo 78 para señalar que los 29 miembros de la Comisión Permanente tendrán sustitutos, y en 1985 (8 de febrero), se adicionó al artículo 79 una nueva fracción VIII, para otorgarle a ese cuerpo la facultad de conocer y resolver solicitudes de licencia que presenten los senadores y diputados.

En 1987 se reformó el artículo 78 (10 de agosto) para elevar el número de componentes de la Comisión Permanente, la cual quedó integrada por 19 diputados y 18 senadores, los cuales deben ser nombrados por sus Cámaras respectivas la víspera de la clausura del periodo ordinario de sesiones.

Dentro de los cambios de la nueva etapa de la reforma política de 1986 se enmendaron los artículos 65 y 66 para recoger una solución de la Constitución de 1857, que fortalece la vida parlamentaria y favorece el balance entre el Congreso y el Ejecutivo: se señala que habrá dos periodos de sesiones ordinarias. Uno que se inicia el 1º de noviembre y termina el 31 de diciembre, y otro que empieza el 15 de abril y termina el 15 de julio. Debe señalarse que esas enmiendas no contemplan la prórroga de los periodos, como lo hace un buen número de constituciones locales.

Es claro que el propósito de estos cambios es que el Congreso tenga más tiempo para un trabajo legislativo más detenido y para ventilar las grandes cuestiones nacionales que sean del interés de la representación popular. Asimismo, con dos periodos de sesiones ordinarias será posible que comparezcan más funcionarios federales al tenor del artículo 93.

Otra reforma tiene importancia para la vida institucional de México. Se han corrido las fechas para la instalación del Congreso y para la presentación del informe del presidente de la República.

## X. PODER EJECUTIVO

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

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

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

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

Como se puede ver, el proceso evolutivo del artículo 82 ha estado inspirado por muy diferentes propósitos. En primer término, al am-

pliarse los plazos para que todo aspirante a desempeñar el cargo de presidente de la República se separe de los cargos previamente ejercidos, se procura evitar, en lo posible, que funcionarios encumbrados —de ahí que también el catálogo de éstos se haya ampliado— pudieran apoyarse en el cargo para ejercer presiones que les permitan llegar a la presidencia de la República. A la luz de esta interpretación parece extraño que en 1943 se haya reducido de un año a seis meses el término constitucional para que los aspirantes a la presidencia se separaran del cargo ejercido. Quizá en este caso, la decisión política que animó a sugerir y aprobar la reforma constitucional residió en el hecho de que una muy anticipada separación de los funcionarios podría alentar turbulencia política, despertando precozmente los apetitos por alcanzar el poder. Con todo, es evidente que la discusión pública de los hombres y la formación de tendencias definidas, ofreciendo apoyo a diferentes aspirantes, más que un elemento de inquietud podría abrir cauces a una participación ciudadana de carácter más amplio. La reforma de 1927 apuntaba en ese sentido; la de 1943 atendió más a las necesidades de conservar la estabilidad política que a las de propiciar la participación ciudadana.

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

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

En 1927, en virtud de las circunstancias políticas del país, se incorporó a la Constitución la reforma destinada a abrir el camino de la reelección al general Álvaro Obregón. La polémica que con motivo de esa reforma se planteó escindió a la opinión pública y a la comunidad política del país; sin embargo, prevaleció la tesis reeleccionista, y de acuerdo con ésta, en enero de 1927 fue publicada una reforma mediante la cual quien hubiera desempeñado el cargo de presidente de la República, no podría ser reelegido para el periodo inmediato; pero

pasado éste podría desempeñar de nueva cuenta el cargo de presidente de la República, sólo por un periodo más, al cabo del cual quedaría definitivamente incapacitado para una nueva elección o designación.

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

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

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

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

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

3. Finalmente, Antonio Díaz Soto y Gama argumentó en el sentido de que los pueblos necesitan directores en el terreno político. En otras palabras, consideraba Soto y Gama que un periodo de seis años abriría la posibilidad de que los presidentes de la República asumieran plenamente el liderazgo de la nación, convirtiéndose en los dirigentes po-

líticos incontestados. Don Antonio Díaz Soto y Gama abundaba en ejemplos, señalando que este mismo fenómeno era comprensible y se daba en otros muchos países, incluyendo, desde luego, decía él, a la Unión Soviética.

En dos ocasiones ha sido modificado el artículo 93. La primera, en 1924, para incluir a los jefes de los departamentos administrativos entre los funcionarios que darían cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos.

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

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

Entre los resultados más inmediatos de la reforma al artículo 93 pueden destacarse dos. En primer lugar, se ha generado un nuevo estilo en la política nacional. De diciembre de 1970 a la fecha, han comparecido, ante la Cámara de Diputados y el Senado numerosos funcionarios de los comprendidos en el artículo 93, con lo que se les obligó a manifestar, públicamente, puntos de vista que antes podían muy bien mantener en la reserva de sus gabinetes. En segundo término se ha familiarizado a la opinión pública con los más importantes funcionarios gubernamentales. La medida por sí sola no puede generar más que

estos efectos, pues en ningún caso supone una modificación en la organización, en el comportamiento o en la interrelación de las instituciones. En 1981 (1º de abril) se reformaron los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución para aclarar el diseño básico de la administración pública, toda vez que en 1917 no se consagraron sus bases fundamentales. En Querétaro, al definirse los requisitos que deben reunir los secretarios de Estado y establecerse el refrendo de los actos presidenciales, de hecho se expresó la existencia de las dependencias centralizadas, y lo propio tuvo lugar tratándose de los jefes de departamentos administrativo.

Como se aprecia por las deliberaciones del Congreso Constituyente se innovó la administración pública con los departamentos, pero en el texto fundamental no se configuraron claramente esas nuevas modalidades de la organización centralizada.

Se advierte que el Constituyente tampoco resolvió los elementos básicos del sector paraestatal y que fue por vía indirecta que se incorporaron a la carta magna referencias discretas: en el artículo 123, sólo para referirse a los aspectos laborales; y en el artículo 93 en lo que atañe a la posibilidad del Congreso ha de hacer comparecer a los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Más tarde, en 1977 (6 de diciembre), se adicionó un tercer párrafo a este último artículo para señalar que las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichas entidades.

Es hasta 1981 que se dispone que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, y que habrá una ley orgánica que distribuirá los negocios entre las secretarías y departamentos administrativos, y definirá las bases para la creación de las entidades que componen a la administración paraestatal, y la intervención del Ejecutivo en su operación.

Las leyes, sigue rezando la enmienda, determinarán las relaciones entre esas entidades y el Ejecutivo directamente, o con las secretarías o departamentos.

Debe ponerse el acento en que realmente el cambio que se comenta sólo capta lo que ya prevenía la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expedida en 1976, y que sustituyó a las leyes de secretarías y departamentos de Estado, que desde 1917 se expidieron en diversas ocasiones. En esa ley orgánica se contempla tanto el reparto

de competencias entre las dependencias centralizadas, como los fundamentos del sector paraestatal y de sus distintas modalidades.

Debe señalarse que la relación entre el Ejecutivo y las entidades paraestatales no es otra que la de control, según los administrativistas, y que permite compatibilizar la autonomía orgánica de las entidades con la conducción de éstas por parte de la administración centralizada para el mejor logro de sus cometidos y de los objetivos nacionales. De conformidad con esta enmienda se agrupan las entidades por sectores administrativos recayendo su coordinación en las secretarías o departamentos.

Con tino el nuevo artículo 90 no fija una tipología paraestatal, misma que se insinúa en el título IV, enmendado en 1982, en el que se hace referencia a los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

La dinámica realidad administrativa y la flexibilidad legislativa conducen a que esta tipología no sea limitativa, y sea susceptible de perfeccionamiento, como sucedió con las sociedades nacionales de crédito que manejan ese servicio público nacionalizado.

Con la reforma de 1981 al artículo 92 ya mencionado se consolida la tendencia de disminuir las diferencias legales entre los secretarios de Estado y los jefes de departamento administrativo, que ya se había anunciado por las leyes de secretarías y departamentos de Estado, cuando señalaron que entre ambos funcionarios no hay diferencia jerárquica: tanto los secretarios de Estado como los jefes de departamento administrativo deberán refrendar los reglamentos, acuerdos y órdenes del presidente de la República para que sean obedecidos, esto es, se les equipara en lo referente al refrendo.

Además de que la Constitución no fija a los jefes de departamento administrativo los requisitos mínimos que deben reunir, en contraste con lo que dispone el artículo 91 para los secretarios del despacho, la doctrina considera que los departamentos son fundamentalmente órganos administrativos, y las secretarías lo son político-administrativos, ello sin desconocer que el artículo 93, reformado en 1974, también faculta al Congreso a hacer comparecer a los titulares de los departamentos administrativos.

No está por demás señalar que a diferencia de lo que sucede en algunos otros sistemas constitucionales, como en Francia, en la que el Poder Ejecutivo, mediante actos administrativos, puede modificar su organización creando o extinguiendo ministerios, en México la forma-

ción y desaparición de secretarías o departamentos debe llevarse a cabo insoslayablemente por leyes del Congreso.

El artículo 29 también se modificó en 1981 para desembarazar a la Constitución de la expresión *Consejo de Ministros*: para la suspensión de garantías era necesario que el presidente de la República contara con el acuerdo del consejo de ministros, pero sin señalar quiénes lo formaban, y echando mano de una expresión que no se acomodaba al régimen presidencial.

Desde 1981 el presidente de la República, para suspender garantías, y sin perjuicio del trámite ante el Congreso, requerirá del acuerdo de los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República. En la terminología política y administrativa hasta la década de los treinta se solía denominar "Consejo de Ministros" a los acuerdos colectivos que celebraba el presidente de la República con sus secretarios y jefes de departamento para ventilar asuntos de interés para estos altos funcionarios.

Este cambio constitucional, en realidad sólo tiene propósitos de depuración terminológica, toda vez que el régimen presidencial configurado por la carta de 1917 no instituye ministros, expresión asociada al régimen parlamentario, sino solamente secretarios de Estado nombrados y removidos libremente por el titular del Poder Ejecutivo, y quienes ejercen sus facultades por acuerdo del propio presidente de la República.

Otras enmiendas relacionadas con el Poder Ejecutivo han tenido lugar y a las que ya se ha hecho referencia en otros apartados, como son la extensión de la facultad presidencial de promover la destitución de un ministro de la corte después de oírlo en lo privado; la captación de los principios doctrinales y normativos que deben orientar a la política exterior; la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que disminuye la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo.

Quedan pendientes, tal vez, reformas en materia de la administración del Distrito Federal, y la regulación de las facultades del presidente para crear por vía de decreto organismos descentralizados.

En 1982 (28 de diciembre) se sugirió un dispositivo inexplicable del artículo 127: que no era posible revisar las remuneraciones del presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte, los diputados y senadores, y demás funcionarios federales de elección popular, a lo largo de su encargo. Así se previene que recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable determinada anual y equitativamente en el

Presupuesto de Egresos de la Federación, o en los presupuestos de las entidades paraestatales. Además, se amplía el ámbito personal de este precepto al incluir a los servidores paraestatales.

Por otro lado se enmendó el artículo 134 para prevenir que los recursos económicos que maneje la administración pública serán administrados con eficiencia, eficacia y honradez y para ello se prescribe que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones, así como la prestación de servicios y la contratación de obra, se llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria.

Este precepto provee las bases mínimas de los procedimientos correspondientes y dispone que las leyes fijarán las reglas para asegurar economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez en las operaciones de aplicación de los recursos económicos del Estado.

Esta reforma tiene el objeto de enfatizar el manejo honorable de los fondos fiscales, sobre todo tratándose de operaciones que tradicionalmente han propiciado desperdicio de recursos o su desviación antisocial.

Una de las grandes aportaciones de México a la vida jurídica universal es su doctrina internacional, que ha asegurado la continuidad de la política exterior desde los primeros años de su vida independiente, y que le ha merecido reconocimiento general.

La Constitución, a no ser una lacónica referencia en el artículo 3º, reformado en 1946 (30 de diciembre), desconcertantemente, no contenía los principios a los que se debe sujetar la relación de nuestro país con el exterior.

Como ya lo reseñamos, al Senado toca conocer y evaluar la política exterior, de acuerdo con la teoría federalista y el origen histórico de la unión mexicana, pero faltaba, como finalmente lo hizo la reforma de 1988 (11 de mayo), que se definiera esa plataforma de principios.

Según la reciente enmienda en la conducción de la política exterior, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención, la solución pacífica de controversias, la prescripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Como es fácil apreciar, esas orientaciones normativas se ajustan escurpulosamente a la trayectoria mexicana, a lo que prescribe el derecho de gentes y a los tratados celebrados por México. La localización de esos principios —el artículo 89, que define las competencias del presidente de la República— y sus alcances, fundan nuestro dicho: se

trata en realidad de una limitación al margen de maniobra del presidente de la República como responsable del manejo de las relaciones con el exterior.

## XI. PODER JUDICIAL

Hasta 1928, cuando fue modificado por primera vez el artículo 94 de la Constitución, establecía que el ejercicio del Poder Judicial residiría en la Suprema Corte de Justicia y en los tribunales de circuito y de distrito. Por cuanto hace a la Suprema Corte, ésta se componía, en los términos de la Constitución de 1917, de once ministros, y para sesionar válidamente requeriría, cuando menos, de la asistencia de dos terceras partes del número total de sus miembros, tomando sus resoluciones por mayoría absoluta de votos, pues funcionaba siempre en tribunal pleno.

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

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

La parte final del artículo 94 sustituyó al segundo y tercer párrafos de la versión original, y estableció que la remuneración percibida por los ministros, los magistrados y los jueces, no podría ser disminuida durante su encargo, y que sólo podría privárseles de sus puestos cuando observasen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, que más adelante se analizará, previo el juicio de responsabilidad correspondiente. Así pues, se conservaba la hipótesis del juicio

de responsabilidad para proceder a la remoción de los ministros, de los magistrados y de los jueces, pero se agregaba la modalidad de que el presidente de la República también solicitase la remoción en los términos del artículo 111 constitucional.

Este artículo 94 fue modificado en 1934 para aumentar hasta 21 los ministros de la Corte y ampliar a cuatro el número de sus salas. Además, en uno de los más atentatorios actos en contra de la inamovilidad judicial, determinó que los ministros, magistrados y jueces, durarían en sus cargos seis años. “Debemos estimar que el sistema implantado en 1934 es el peor de todos los sistemas censurados”, decía con toda razón Tena Ramírez, pues “se convirtió al aparato judicial en una mera agencia del Ejecutivo”.

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

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

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

Como se puede ver, de alguna manera los sucesivos textos del artículo 94 constitucional, reflejan el índice creciente de trabajo que corresponde al Poder Judicial federal. De alguna forma, éste es también un índice que permite apreciar la importancia que la actividad jurisdiccional federal tiene en México, y la confianza que en los procedimientos y en la imparcialidad del juez tienen depositada los mexicanos. Podría señalarse, a la inversa, que el mayor número de casos sometidos al conocimiento de las autoridades jurisdiccionales denota, paralelamente, un mayor número de irregularidades que obligan a bus-

car la protección o la resolución de los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, es natural que, dado el creciente desarrollo del país, y la complejidad de las relaciones humanas e institucionales, aumente el número de casos que deban ser sometidos al conocimiento de los órganos jurisdiccionales. Lo verdaderamente grave consistiría en que aumentara el número de irregularidades, y en que hubiera órganos susceptibles de inspirar la confianza adecuada para ofrecer soluciones dentro del ámbito de la ley. Los aspectos políticos tienen alta importancia para la preservación de la estabilidad social; pero tanto o más que esos aspectos, la tienen las cuestiones de carácter jurisdiccional, porque los pueblos pueden aceptar de buen o mal grado una mayor o menor participación en el orden político, mas no aceptarán la injusticia proyectada hacia la esfera individual de cada uno de los componentes de la sociedad.

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

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

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

El procedimiento para la designación de ministro de la Suprema Corte ha variado radicalmente. En 1917, el Constituyente estableció

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

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

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

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

Esta parte del artículo 97 fue suprimida en la reforma llevada a cabo en 1928. Sin embargo, debe tenerse presente, también, que la reforma de 1928 facultó al presidente para solicitar al Senado de la Re-

pública la destitución de los miembros del Poder Judicial federal en los términos del párrafo final del artículo 111.

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

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

Decía el artículo 98 que las faltas temporales de los ministros de la Suprema Corte de Justicia que no excedieran de un mes, no serían suplidas a menos que se desintegrara el quórum para las sesiones de la Corte, en cuyo caso el Congreso o, en sus recesos, la Comisión Permanente, nombraría, por el tiempo que durase la falta, a un suplente designado de entre los candidatos presentados por las legislaturas de los estados para la elección de ministros propietarios. Si la falta era por dos meses o menos, el Congreso o la Comisión podrían nombrar, libremente, a un ministro provisional; si la falta se producía por defunción, renuncia o incapacidad, el Congreso debía proceder a la designación de un nuevo ministro, y si no estaba reunido, incumbiría a la Comisión Permanente llevar a cabo un nombramiento provisional hasta en tanto se produjese la reunión del Congreso y se hiciese la elección correspondiente.

En 1928 fue modificado el artículo 98, para establecer que sería el presidente de la República quien sometería el nombramiento de ministro provisional a la aprobación del Senado o, en su receso, a la aprobación de la Comisión Permanente, si es que la falta era de carácter

temporal. En el caso de ser ésta por defunción, renuncia o incapacidad, el presidente sometería un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado o, en su caso, a la de la Comisión Permanente, la que daría la anuencia, con carácter provisional, hasta en tanto la ratificara el Senado.

Llegados a este punto, conviene precisar que la Constitución optó por la ratificación senatorial de los nombramientos para la Suprema Corte hechos por el presidente de la República, para mantener así la tradicional participación de las entidades federativas en la elección de los ministros de la Corte. Esto, toda vez que se ha interpretado que el Senado constituye el foro donde están representadas las entidades federativas.

Mediante la reforma de 1951 se estableció que en los casos de faltas temporales, la suplencia opera de manera inmediata por parte de alguno de los ministros supernumerarios. Sin embargo, este caso de suplencia sólo procedía cuando la falta no excedía de un mes; tratándose de una falta por más tiempo, el presidente de la República procedería en los términos que comentamos anteriormente.

En 1967 se precisó que los supernumerarios que suplan a los numerarios permanecerán en el desempeño del cargo hasta que tome posesión el ministro nombrado por el presidente de la República, sea con el carácter de provisional o de definitivo.

La parte final de la fracción I del artículo 104 señalaba que de las sentencias dictadas en segunda instancia podría suplicarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y sustanciándose el recurso de súplica en los términos que la ley estableciera. En 1934 el Constituyente Permanente suprimió el recurso de súplica que, en efecto, había carecido de una aplicación que justificase su existencia.

La iniciativa para reformar la fracción I del artículo 104 fue formulada en 1932 por el diputado Clemente Sepúlveda.

El dictamen de la Comisión Segunda de Puntos Constitucionales, recogió las observaciones del diputado Sepúlveda y señaló que el recurso de súplica entorpecía extraordinariamente el movimiento de valores, el crédito y el comercio en general, con lo cual acarrea el consecuente estancamiento de las industrias al punto que “parece inexplicable que las Cámaras de Comercio de la República hayan permanecido impasibles a este respecto”. Por estas razones la comisión, tras estudiar detenidamente los fundamentos de la iniciativa, llegó a la conclusión de que era de tomarse en cuenta la reforma propuesta.

Con motivo de la discusión a que dio lugar el análisis del dictamen correspondiente se dijo que la iniciativa fue apoyada por las confederaciones de comerciantes de toda la República, lo que demostraba el interés del comercio nacional en que se adoptara la reforma propuesta.

Se aclaró por otra parte, y esta aclaración corrió a cargo del diputado Pérez Gazga, que ya que se trataba de reformar la Constitución a propósito del recurso de súplica, se consideraba inútil hacer la precisión tan sólo por lo que se refería a los problemas o a los juicios de carácter mercantil y que, en tal caso, lo recomendable sería que se suprimiera por completo el recurso de súplica, pues si la única preocupación que los diputados tenían era en el sentido de que ese recurso no se aplicara en los juicios mercantiles, bastaría con hacerse las modificaciones pertinentes en la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107, lo cual ya no haría necesaria la reforma constitucional que se había planteado.

Estas observaciones del diputado Pérez Gazga influyeron considerablemente en el ánimo de la Cámara, y se turnó nuevamente el dictamen a la Comisión Segunda de Puntos Constitucionales para que elaborara un nuevo dictamen, considerando ya las observaciones de Pérez Gazga. Este nuevo dictamen fue discutido en noviembre de 1933, y ahí se hizo ver a los miembros de la Cámara que la jurisprudencia de la Suprema Corte estaba firmemente establecida, en el sentido de admitir únicamente súplicas en materia mercantil, de tal manera que al suprimirse en este terreno el recurso de súplica, virtualmente se suprimía el recurso para todos los demás casos. Y, por tanto, se propuso la supresión definitiva y terminante del recurso de súplica en el artículo 104 de la Constitución.

Juventino V. Castro apunta que no es sencillo entender las razones por las que el Constituyente de 1917 creó el recurso de súplica, y menos el porqué de su inclusión dentro de las regulaciones del juicio de amparo, asemejándolo en su procedimiento y efectos y estableciendo una nueva jurisdicción procesal concurrente, derivada de otra jurisdicción concurrente,

de manera que los que se consideraran agraviados por una sentencia de segunda instancia, y se encontraran en la hipótesis de la disposición constitucional, podrían recurrir a su elección al juicio de amparo o al recurso de súplica, persiguiendo al fin y al cabo —cualquiera que fuere la postura final— la misma sentencia de anulación del acto impugnado.