

## 1. LA CONSTITUCIÓN REFORMADA

SUMARIO: *Presentación. I. Problema de la reforma constitucional en el sistema mexicano. II. Análisis de las reformas. 1. Garantías individuales. 2. Nacionalidad. 3. Ciudadanía. 4. Territorio. 5. División de Poderes. 6. Poder Legislativo. 7. Poder Ejecutivo. 8. Poder Judicial. 9. Responsabilidad de los funcionarios públicos. 10. Los Estados de la Federación. 11. Trabajo y previsión social. 12. Atribuciones del Ejecutivo en materia económica. 13. Supremacía de la Constitución. 14. Reformas a la Constitución. 15. Educación. Palabras finales. Índice cronológico de las reformas.*

### PRESENTACIÓN

El análisis de las reformas constitucionales en México constituye uno de los más sugestivos ejercicios, ya para el cultor del derecho constitucional, ya para el analista de nuestra evolución política. En efecto, en el texto de la Constitución se han venido inscribiendo, a partir de la primera reforma, en 1921, las diversas tendencias, aspiraciones y programas que han preocupado al Estado mexicano.

A través de la exposición de esas reformas, podrá apreciarse cómo se ha producido la oscilación en algunos principios o la reafirmación en el caso de otros; habrá de verse, por igual, el desarrollo de las atribuciones del Ejecutivo como resultado de la ineludible necesidad nacional de hacer frente a las demandas de organización social y económica; se verá, en fin, cómo se ha generado un proceso de modernización dentro de un Estado que, en la búsqueda de nuevas formas para canalizar institucionalmente las inquietudes democráticas de los mexicanos, ha ido dibujando el perfil de una nueva realidad constitucional.

A la distancia que nos separa del origen de la actual Constitución, es posible establecer que muchas de sus disposiciones han cambiado tan radicalmente que podría hablarse, inclusive, de una nueva Constitución. De hecho, las características que presenta hoy la Constitución vigente pueden considerarse tan distintas de las que tenía en su letra original, como lo serían las de la Constitución de 1917 comparadas con las de 1857. Sin embargo, el proceso seguido, más que una modificación substancial de lo estatuido por el Constituyente de 1917, ha pretendido ser, al menos en un buen número de casos, la reafirmación o la actualiza-

ción de las disposiciones que en ese entonces entraron en vigor. Se han dado cambios en la forma y en el fondo, pero en todo caso han correspondido a las distintas fases de un país que ha querido dejar en las reformas constitucionales el testimonio de lo que en cada momento ha constituido lo más relevante de su programa político.

En efecto, si se sigue con atención el rumbo y ritmo de las reformas introducidas a la Constitución de 1917, se tendrá a la vista el panorama político de México a partir de esa fecha. Si bien, para analizar las reformas constitucionales, podemos partir, entre otras cosas, del examen mismo de las circunstancias que dieron lugar a ellas, también es cierto que la sola revisión de esas reformas nos permitirá inferir las preocupaciones de orden político que en cada momento de la vida republicana se han producido.

En la secuencia de las reformas a la Constitución no encontramos, pues, una actitud diferente, sino una serie de actos sucesivos de reafirmación en su mayor parte resultado de una decisión fundamental para mantener vigente el orden constitucional en México.

Las etapas de nuestro desarrollo político son varias. Las características de cada una se encuentran plasmadas en las reformas constitucionales. Así, por ejemplo, es posible distinguir entre un periodo en el que la preocupación fundamental fue proyectar un nuevo orden normativo para el país, etapa a la cual podríamos denominar institucionalista; y otro que se ha caracterizado, fundamentalmente, por procurar, a través de la norma, mantener la permanencia de lo instituido, etapa a la cual podríamos llamar estabilista. Así, institucionalidad y estabilidad han tenido una proyección sucesiva en el orden constitucional, lo que salta a la vista cuando se examinan las múltiples reformas introducidas a nuestra Constitución.

Para examinar estas reformas, cuyo cúmulo las hace difícilmente manejables, he adoptado por seguir el mismo orden de enunciación del texto constitucional. Así, dentro de cada capítulo se examinan los artículos que contiene y, cuando éstos son particularmente amplios, se analizan por separado, con su correspondiente evolución, cada una de las fracciones que los integran. Quizá no sea este el mejor procedimiento para ofrecer una imagen de conjunto de las reformas a la Constitución de 1917; pero, en todo caso, es un procedimiento sistemático que permite la consulta expedita exactamente de la disposición cuyo proceso evolutivo se desee conocer. En todo caso, en el primer capítulo de este trabajo se plantea el esquema general de los problemas de la reforma constitucional en México.

Para el análisis de cada una de las reformas fueron consultadas las

iniciativas correspondientes, los dictámenes que en cada caso se formularon a propósito de estas iniciativas, y los debates parlamentarios que se sostuvieron. Fueron consultadas, igualmente, fuentes doctrinarias referidas exclusivamente a las reformas analizadas en este trabajo. Así pues, el panorama que se pretende ofrecer se refiere exclusivamente al desarrollo de la norma constitucional tal como fue vista por sus autores y por sus intérpretes doctrinarios. Se ha prescindido de referencias jurisprudenciales, de referencias a la historia del derecho y de referencias al derecho comparado, así como de las que conciernen a la legislación orgánica y reglamentaria porque, de habérselas incluido, habría crecido considerablemente el volumen del ensayo que aquí se presenta.

Sesenta años de reformas a la Constitución reclamaban una sistematización completa. Este trabajo no es sino un primer intento. La materia de que se ocupa merecerá ser objeto de otros estudios más amplios y más profundos.

Las notas corresponden a citas biblio y hemerográficas; lo que atañe a iniciativas, dictámenes y debates aparece en esta obra, así como en las recopilaciones oficiales *El Poder Ejecutivo ante el Congreso y México a través de los informes presidenciales*, editadas por la Secretaría de la Presidencia, y *Los Presidentes de México ante la Nación (1821-1866)*, editada por la Cámara de Diputados. Para no hacer de este trabajo un cúmulo farragoso de datos, se omitieron las citas correspondientes a las obras mencionadas. Por cuanto hace a las reformas, se menciona solamente el año de su publicación en el *Diario Oficial*, y al final se presenta una lista con la fecha exacta de esa publicación.

Finalmente deseo dejar constancia de mi agradecimiento a la señorita Elena López y al licenciado Daoiz Ruiz y Gómez, por su entusiasta y muy valiosa ayuda para la realización de este trabajo.

## PROBLEMAS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA MEXICANO

El estudio de las reformas constitucionales ha interesado a todos los especialistas en la materia. Se trata de un asunto en apariencia muy debatido y, por ende, agotado en cuanto a las posibilidades de nuevas reflexiones.

Aunque es cierto que el prurito de la novedad no debe preocupar mayormente a quien dedica sus trabajos al derecho constitucional, no lo es menos que el progreso de las instituciones nacionales no guarda paralelismo alguno, salvo casos históricos más o menos aislados que identifican a pueblos de distintas latitudes con epopeyas comunes. Téngase presente, como ejemplo, el despertar a la independencia y al constitucionalismo de los países iberoamericanos. Por eso, lo que ha dejado de ser novedad para unos, bien puede serlo para otros.

Si la regla es que el proceso evolutivo de las instituciones es distinto de país a país, se explica que nos ocupemos de examinar y sistematizar los problemas planteados por la reforma constitucional en el sistema mexicano, teniendo a la vista los ejemplos ofrecidos por otros sistemas constitucionales: el derecho comparado ofrece un campo de reflexión muy amplio, y su estudio es el mejor elemento para modernizar las instituciones de cada país.<sup>1</sup>

El Artículo 135 de la Constitución mexicana, vigente desde 1917, dice:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su

<sup>1</sup> Véase Sweigert, Konrad. "El derecho comparado y la modernización del derecho", en *Universitas*, vol. XI, núm. 2, Stuttgart, nov. 1973, pp. 109 y ss.

caso, harán el cómputo de votos de las legislaturas, y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Se presenta, conforme a ese texto, una primera cuestión de carácter terminológico que, como veremos más adelante, tiene repercusión en cuanto a la definición de los límites del poder reformador o "constituyente permanente", como prefiere llamarlo Felipe Tena Ramírez.

Hay quienes opinan —es el caso de Ulises Schmill— que los términos adicionar y reformar son sinónimos.<sup>2</sup> Entendemos que esto sea así de manera general; empero, la Constitución hace la diferenciación de una manera explícita, y esto tiene una razón de ser, pues la simple reforma consiste en modificar o suprimir en el texto constitucional, lo que se distingue, sobre todo por sus implicaciones, de la labor de adicionarla.

En la doctrina constitucional no hay reparos por lo que concierne a la adición del texto de una Constitución. Es bien sabido que existen lagunas —encubiertas o explícitas, como les llama Loewenstein— que en cualquier momento pueden ser integradas sin que se afecte la estructura del Estado. La doctrina no es pacífica, sin embargo, por lo que concierne a la modificación o supresión de preceptos constitucionales. De aquí que la precisión terminológica también tenga importancia.

A ese respecto debe subrayarse una distinción más: no es lo mismo reforma —aún en un sentido lato que incluya a las adiciones mismas— que mutación. Con esta última expresión se denota la transformación del poder político, de la estructura social o del equilibrio de intereses, sin que el texto constitucional se actualice en el sentido que se hayan producido esos cambios. Es decir, la mutación constitucional no contempla los cambios habidos en el texto, sino los producidos en la realidad.<sup>3</sup> Se ha observado, por otra parte, que esa mutación no necesariamente implica un falseamiento o quebrantamiento de la Constitución.<sup>4</sup>

Así, nosotros abordaremos tan sólo la cuestión de la reforma que, para acentuar aún más sus características, diremos que es un cambio formal del texto constitucional y que, por otro lado, comprenderá a las reformas propiamente dichas —según la acepción del mencionado Artículo 135— como a las adiciones.

Los constitucionalistas mexicanos del siglo pasado —Castillo Velasco Ruiz, Rodríguez, Coronado, por ejemplo— eran unánimes en su observación de que "la humanidad no permanece estacionaria", de que las

<sup>2</sup> *El sistema de la Constitución mexicana*, México, 1971, p. 151.

<sup>3</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1964, p. 164-5.

<sup>4</sup> Fayt, Carlos A. *Derecho político*, Buenos Aires, 1973, p. 381.

instituciones deben perfeccionarse y de que la posibilidad de adecuar una Constitución a las necesidades cambiantes "es una válvula de seguridad que evita la catástrofe de las revoluciones armadas".<sup>5</sup> En otra expresión también se ha dicho que el ordenamiento constitucional debe ser permanente, mas no inmutable.<sup>6</sup>

Esa idea, con diferentes palabras pero con argumentos muy parecidos, ha existido en el ánimo de todos los redactores de constituciones. Al plasmarse en los textos respectivos ha dado lugar a una variadísima gama de sistemas que inhibían o expeditaban la introducción de modificaciones a las constituciones. Esto fue lo que llevó a Bryce a su célebre clasificación de las constituciones en rígidas y flexibles. Esta clasificación, con todo y su aparente precisión ha dado lugar a algunas confusiones y, por otro lado, ha propiciado que diferentes constituciones queden encasilladas bajo un denominador determinado, siendo que muy bien pueden —así no sea éste el caso típico— contener más de un sistema de reforma para sus diferentes preceptos, y que cada uno de esos sistemas incida ya en la rigidez, ya en la flexibilidad que apuntaba Bryce.

Así, hay que recordar que la flexibilidad y la rigidez de una Constitución atiende exclusivamente al procedimiento más o menos dificultado para su reforma o al órgano especial que la practica, pero de ninguna manera a la frecuencia con que estas reformas son llevadas a cabo.

Veamos lo anterior de una manera más clara, refiriéndonos a la Constitución mexicana. Quien observe con detenimiento el Artículo 135, transcrito, concluirá que esa Constitución es rígida, pues el procedimiento de su reforma difiere del que se sigue para la legislación ordinaria y en ella interviene un órgano que don Emilio Rabasa denominó "poder nacional". Aun cuando tal órgano está constituido por los diferentes cuerpos colegiados que en el ámbito federal y local tienen la función de legislar, desde el punto de vista de su formación y competencia es distinto de aquéllos; se trata de un legislador especial. Así, podría demostrarse que la Constitución mexicana es rígida.

Sin embargo, habría que ir al Artículo 73 de la misma Constitución para encontrar elementos que permiten inferir otra conclusión. En efecto, el referido artículo dice: "El Congreso tiene facultad: I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal; III. Para formar nuevos Esta-

<sup>5</sup> Ruiz, Eduardo, *Curso de derecho constitucional y administrativo*. México, 1888, t. 2, p. 378; Ramón Rodríguez, *Derecho constitucional*. México, 1875, p. 706; José Ma. del Castillo Velasco y Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional, México, 187, pp. 250 y ss.

<sup>6</sup> Fayt, *op. cit.*, 380.

dos dentro de los límites de los existentes". Hasta hace sólo unos años, cuando fue derogada por no quedar en la República Mexicana ningún territorio sometido directamente a la jurisdicción federal, con excepción de la capital, existió la fracción II de este mismo artículo, que también facultaba al Congreso "para erigir los territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política".

Así, en cada una de esas fracciones del Artículo 73 —considerando para este análisis incluso la que fue derogada— encontramos otras tantas hipótesis de reforma a la Constitución diferentes a la que contiene el Artículo 135:

a) La fracción primera autoriza al Congreso a reformar la Constitución. En este caso estamos frente a una disposición flexible;

b) La fracción segunda dejaba en manos del Congreso constatar que se habían dado los supuestos de la norma (población bastante y elementos necesarios para la existencia política autónoma, elementos que por otra parte no estaban definidos, y quedaban sujetos a la interpretación del legislador ordinario), caso en el cual era el propio Congreso el que procedía a reformar la Constitución. Esta era, también, una disposición flexible, y

c) La fracción tercera determina que si la legislatura del Estado en cuyo seno se vaya a formar un nuevo Estado no está de acuerdo, se requerirá que la decisión tomada por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso sea ratificada por las dos terceras de las legislaturas de los Estados (recuérdese que el Artículo 135 solamente requiere que apruebe la mayoría de esos Estados). Aquí estamos ante una disposición rígida que, en la terminología de Biscaretti implica un procedimiento super agravado en relación con la norma general contenida en el 135.

Así, hemos visto que la Constitución mexicana, que normalmente es considerada rígida, contiene normas que establecen un procedimiento flexible para su reforma. Es por casos como éste que la clasificación de Bryce se reputa, fundamentalmente, como "escolar",<sup>7</sup> pues el que en una Constitución predomine la rigidez, no quiere decir que sea esa su única y definitiva característica. Por tanto, cuando en lo sucesivo

<sup>7</sup> Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1959, p. 462. (Hay traducción al español, por Héctor Fix-Zamudio, publicada en México por Fondo de Cultura Económica.) Véase, también, Mario Justo López, *Manual de derecho político*, Buenos Aires, 1972, esp. p. 386.

nos refiramos a la rigidez o flexibilidad de una Constitución, deberá quedar claro que sólo estamos destacando sus rasgos generales, sin olvidar que acaso contengan otro tipo de normas que incidan en una clasificación distinta. Lo que sí consideramos prudente eludir es la incolora tipificación de "mixta", que tan útil resulta cuando no sabemos ni queremos definir algo con precisión. . .

Por lo demás, el término medio que muchas constituciones contienen, ya lo preveía Hamilton al decir que a las normas fundamentales hay que protegerlas de esa "facilidad extrema" que las hacía demasiado variables, y de esa "exagerada dificultad que perpetúa sus defectos".<sup>8</sup> La propensión a cada uno de esos extremos, sin embargo, a menudo resulta de las circunstancias en que una Constitución ha nacido. Por ejemplo, hay un claro predominio de la rigidez en las constituciones de la posguerra, y otro tanto ocurre con las que se han generado después de períodos revolucionarios.<sup>9</sup>

Ese fenómeno es fácilmente comprensible, aunque no por razones netamente jurídicas. Los grupos que alcanzan el poder después de situaciones de violencia, además de actuar con la cautela necesaria para evitar una nueva confrontación, también proceden —o suelen hacerlo— de suerte a asegurarse su predominio como detentadores del poder. De otra parte, también se presenta esa especie de intuición mesiánica que augura infalibilidad a los legisladores que emanan después de la violencia. En fin, existe igualmente la creencia de que el respeto irrestricto a una Constitución inmutable acarreará, entre varias ventajas, la paz para todos.

Bien sabemos que ese proceso de ideas ha campeado con gran frecuencia en los países latinoamericanos, y que no son tantas las ventajas que ha demostrado tener. La idea de que el principio de rigidez constitucional garantiza la efectiva supremacía de la propia Constitución, o de que representa una garantía superior de permanencia,<sup>10</sup> no deja de ser un tanto romántica, toda vez que resulta muy difícil de justificar en la realidad.

Entre nosotros se ha dicho que el exceso de reformas a la Constitución revela escaso respeto por la misma, y que eso es resultado "del sistema centralista que tiene el país y de la absorción que el Ejecutivo

<sup>8</sup> *El federalista*, México, 1957, p. 187.

<sup>9</sup> Ollero, Carlos. *El derecho constitucional de la posguerra*, Barcelona, 1949, p. 147.

<sup>10</sup> Burgoa, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*, México, 1974, p. 423; Enrique González Flores. *Derecho constitucional*, México, 1969, p. 21; Hermann Heller. *Teoría del Estado*, México, 1961, p. 293.

federal ha realizado de las facultades del Poder Legislativo y del predominio sobre los gobiernos de los Estados".<sup>11</sup> En Europa se ha sostenido que cuanto más se identifica una nación con su Constitución, tanto más reservada se muestra la nación en el uso del procedimiento de reforma.<sup>12</sup>

Esas afirmaciones están en pugna con la realidad. La permanencia inalterada de una Constitución no depende de la veneración que se le tenga, y tampoco de la identificación que exista entre sus destinatarios y ella. Esa inmutabilidad más bien está relacionada con el grado de precisión y generalidad con que está redactada, y con la confianza que inspiren las autoridades de quienes depende la aplicación misma de las normas que contiene.

Las sucesivas reformas a que se ve sujeta muchas veces una sola Constitución, o incluso los cambios totales que llevan a sustituir una Constitución por otra, en muy buena medida obedecen no a que se tenga poco respeto por ella, sino todo lo contrario: a que se le considere el instrumento idóneo para refrenar un tanto, o para encauzar en lo posible, la acción de los gobernantes.

De ahí que los textos constitucionales se tengan que ver sometidos a una gran cantidad de reformas, mediante las cuales se les introducen mecanismos cada vez más complejos para controlar la acción de los diferentes órganos del Estado.

La Constitución es reformada porque se cree en ella; porque se presume que la respetan no sólo los destinatarios del poder, sino los detentadores; porque se supone que al agotar casuísticamente todas las posibles incidencias de la vida del Estado, se obtiene la garantía de que esa vida transcurrirá conforme a los cánones legales; porque, en fin, es el reducto en el que se puede refugiar la conciencia cívica que exista y que no encuentra otro instrumento para hacerse valer.

Lasalle observó que la práctica del derecho constitucional se encargaría de resolver el conflicto entre el derecho escrito y los factores reales de poder "esculpidos en el bronce de la realidad".<sup>13</sup> Por eso es que las constituciones también se reforman. Unas veces para dar cauce a fuerzas que se imponen y buscan la legitimación de sus pretensiones, unas más para salir al paso de desviaciones que se han venido generando con la "práctica de derecho constitucional"; otras —las menos— para generar nuevos estilos de organización.

<sup>11</sup> Moreno, Daniel. *Derecho constitucional mexicano*, México, 1971, p. 429.

<sup>12</sup> Loewenstein, *op. cit.*, p. 175.

<sup>13</sup> Lasalle, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?*, Buenos Aires, 1964, p. 107.

Eso es, justamente, lo que no pueden evitar las constituciones rígidas: que a su lado se desenvuelva un derecho no escrito, que las sustituya, merced a lo cual su reforma tampoco se plantea ya como una cuestión crucial para la vida del Estado, pues al perder virtualmente su vigencia, deja de interesar a destinatarios y detentadores del poder.<sup>14</sup>

Habrà que examinar siempre las circunstancias que rodean las diferentes reformas constitucionales; pero en términos generales podemos inferir que esas continuadas reformas denotan que se hace un esfuerzo para mantener la vida de la Constitución. Si bien en algunos países o en algunos de sus momentos históricos la inmutabilidad constitucional es síntoma de robustez institucional, en otros países o en otros momentos la modificación de la carta fundamental permite establecer que hay alientos para mantenerla actual.

Solemos mencionar, entre las constituciones cuyas variaciones han sido mínimas en número, a la de Estados Unidos. **Conviene, empero,** tener presente que el sistema adoptado en Norteamérica, concebido con gran precisión institucional y generalidad terminológica, también ha tenido que ser reformado fundamentalmente a través de la interpretación judicial, aunque esto haya parecido un vicio a autores como Wilson.<sup>15</sup>

Veamos, ahora, qué ha ocurrido en México con su sistema de reforma constitucional. El siglo XIX se caracterizó por incesantes cambios no sólo dentro de una misma carta, sino por la sustitución frecuente de unas por otras. Cada una de las nuevas constituciones aspiró a ser la última, razón por la cual establecían sistemas muy complicados para su reforma. Esa pretensión de inmutabilidad surgió más como una necesidad política de afinzar el predominio de alguno de los grupos que se autonombraban "partidos", que por la convicción de configurar instituciones sólidas e independientes del destino que cada uno de esos partidos pudiera tener.

Ese fenómeno no escapó a la observación de algunos constitucionalistas mexicanos del diecinueve, como Ruiz y Rodríguez, quienes llamaron la atención para el hecho de que las Bases Orgánicas de 1842 eran las únicas que no cerraban las puertas a la reforma de puntos importantes.<sup>16</sup>

El viraje decisivo, en todo caso, lo representó la Constitución de 1857, y no es precisamente una casualidad que haya alcanzado una vigencia —si bien apenas nominal en muchos de sus preceptos— de

<sup>14</sup> Jellinek, George. *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, 1954, p. 405.

<sup>15</sup> Wilson, Woodrow, *Congressional government*, New York, 1925, pp. 242-3.

<sup>16</sup> Ruiz, *op. cit.*, t. 2, p. 378; Rodríguez, *op. cit.*, p. 706.

sesenta años. El proyecto original de esa Constitución incluía un sistema extremadamente complicado para su reforma; prevaleció, sin embargo, un criterio muy abierto entre los constituyentes, y acabó adoptándose, después de una larga e intensa discusión, el mismo sistema que luego fue incorporado en la Constitución de 1917.

La Constitución de 1857 fue modificada en setenta y un artículos, desde su promulgación hasta la víspera del estallamiento de la Revolución de 1910. Y cuál ha sido el destino de su sucesora, vigente a partir de 1917? Como esto merece verse con mayor detenimiento, creemos imperativo formular un principio de clasificación de las reformas de acuerdo con su contenido.

Cinco son las variedades de reformas que hemos encontrado: a) innovadoras. Son las que introducen o suprimen elementos que no existían en la Constitución o que, estando presentes, desaparecen para dar lugar a otro tipo de instituciones con caracteres absolutamente originales dentro del sistema; b) actualizadoras de una institución. Son las que vienen a reforzar o a remozar el carácter de una institución ya existente, o bien a suprimirle aquello que por la evolución de esa misma o de otras instituciones ya no tenga razón de existir; c) actualizadoras del texto. Son las que se introducen para hacer corresponder el supuesto de las normas con la realidad imperante; d) explicativas. Son las que explicitan el alcance y contenido de una norma. Por lo general se limitan a decir lo que de otra forma ya aparecía en el texto, y e) correctivas. Son las que enmiendan las deficiencias de expresión de los preceptos constitucionales, o modifican su colocación en el texto constitucional, sin alterar su contenido.

Para la mejor comprensión de nuestra clasificación, proporcionamos algunos ejemplos.

#### *A. Reformas innovadoras*

Establecimiento de la educación socialista (Artículo 3º, 1934).

Definición de la pequeña propiedad agrícola y ganadera (Artículo 27, 1947).

Establecimiento de diputados de partido (Artículo 54, 1963).

Responsabilidad para los partidos políticos que impidan que sus miembros elegidos diputados o senadores, se presenten a desempeñar sus funciones (Artículo 63, 1963).

Supresión del derecho del Presidente de la República para convocar a periodo extraordinario de sesiones del Congreso, y otorgamiento de esa facultad a la Comisión Permanente del mismo Congreso (Artículo 67, 1923).

Supresión de los territorios dependientes del Ejecutivo Federal (Artículo 73, 1975).

Facultad que autoriza al Congreso para distribuir entre la Federación, los Estados y los municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes, para unificar y coordinar la educación en toda la República (Artículo 73, 1934).

Reelección presidencial (Artículo 83, 1927).

Prohibición de la reelección presidencial (Artículo 83, 1928).

Facultad del Presidente para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia (Artículo 89, 1928).

### B. *Reformas actualizadoras de una institución*

Los servicios profesionales de índole social son obligatorios y retribuidos en los términos de la ley (Artículo 5º, 1943).

Autorización para que los extranjeros adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio de sus embajadas o legaciones (Artículo 27, 1948).

Son mexicanos por nacimiento los hijos de madre mexicana (Artículo 30, 1969).

Se requiere ser mexicano por nacimiento para pertenecer a la Fuerza Aérea (Artículo 32, 1944).

Se otorga la ciudadanía a todos los mexicanos de dieciocho años (Artículo 32, 1969).

Se otorga el derecho a los partidos políticos nacionales para acreditar a cinco diputados por cada uno y medio por ciento de la votación total del país, y hasta un máximo de veinticinco diputados, contando uno por cada medio por ciento más de los votos recibidos (Artículo 54, 1972).

### C. *Reformas actualizadoras del texto*

Supresión de la referencia a los límites entre Yucatán y Campeche, por considerarla innecesaria (Artículo 45, 1935).

Se elegirá un diputado por cada 100,000 habitantes o fracción que pase de 50,000 (Artículo 52, 1928).

Se elegirá un diputado por cada 150,000 habitantes o fracción que pase de 75,000 (Artículo 52, 1942).

Se elegirá un diputado por cada 170,000 habitantes o fracción que pase de 80,000 (Artículo 52, 1951).

Se elegirá un diputado por cada 200,000 habitantes o fracción que pase de 100,000 (Artículo 52, 1960).

Se elegirá un diputado por cada 250,000 habitantes o fracción que pase de 125,000 (Artículo 52, 1972).

#### D. *Reformas explicativas*

Descripción de los límites de los territorios norte y sur de Baja California, de Yucatán, Campeche y Quintana Roo (Artículo 45, 1931).

El Artículo 49 señalaba que no podrían reunirse dos o más poderes de la federación en una sola persona o corporación, ni depositar el legislativo en un individuo, salvo en caso de facultades extraordinarias. La reforma de 1938 confirmó lo que ya estaba dicho, agregando "en ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar".

En 1972 se reformó el Artículo 54. La iniciativa respectiva señalaba que en parte esas modificaciones no alterarían el contenido del artículo, y que simplemente se hacían "para imprimir mayor claridad al texto a fin de evitar las interpretaciones equivocadas de que fue objeto al ser establecido el sistema". Comenta Jorge Carpizo que realmente la fracción reformada en 1972 dijo lo que ya estaba en la anterior fracción, pero como en la práctica los diputados de partido no fueron acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hubieran logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido en todo el país, se reformó la Constitución para que se dijera exactamente lo mismo.

#### E. *Reformas correctivas*

Supresión de la facultad del Congreso para reglamentar la expedición de patentes de corso (Artículo 73, 1966).

Supresión de la facultad del Ejecutivo para conceder patentes de corso (Artículo 89, 1966).

Supresión de la prohibición impuesta a los Estados para expedir patentes de corso y de represalias (Artículo 117, 1977).

Los anteriores ejemplos de ninguna manera constituyen una lista exhaustiva de cada uno de los casos. Tan sólo se proporcionan para explicitar las variedades de reformas constitucionales que se han llevado a cabo en México.

Según Balladore-Pallieri<sup>17</sup> una Constitución sólo puede ser modificada por otra disposición de igual jerarquía. Desde un punto de vista formal esto sería cierto si no se diera, como se da, el caso de que una

<sup>17</sup> Balladore-Pallieri, G., *Diritto costituzionale*, Milano, 1972, p. 285.

disposición constitucional suele ser desarrollada por leyes reglamentarias, orgánicas y sociales que no pocas veces incluyen cuestiones no contempladas por la norma básica, o que incluso limitan sus alcances.<sup>18</sup>

Esto tiene mayor importancia de la que en apariencia se le pudiera conferir. Partamos de la hipótesis de que el contenido de una ley reglamentaria u orgánica no sea inconstitucional, razón por la cual no funcionaria ninguno de los mecanismos para el control de la constitucionalidad que en los diferentes sistemas se incluyen. Aceptemos, por tanto, que el legislador ordinario tiene un amplio margen de discrecionalidad para que, sin salirse de lo preceptuado por la Constitución, si otorgue a ésta un sentido que acaso no coincida plenamente con la norma. Esta cuestión se planteará con mayor frecuencia en tanto que la norma constitucional sea más genérica o estrictamente programática e inversamente, disminuirá de una manera más o menos proporcional en la medida que la Constitución agote casuísticamente las posibilidades de su aplicación. Sólo que esto último tampoco resuelve los problemas, pues si la Constitución trata de ser exhaustivamente previsor, se convertirá en un tapón perenne para el proceso político y legislativo normal, razón por la cual se verá sometida con frecuencia a enmiendas que pueden desnaturalizarla.

Ese margen de discrecionalidad del legislador ordinario incide muy directamente en el problema de la interpretación constitucional, cuyo estudio en México han realizado con particular profundidad y acierto Héctor Fix-Zamudio y Jorge Carpizo.<sup>19</sup>

Lo que nos interesa subrayar es que las leyes constitucionales a que ya hicimos referencia (orgánicas, reglamentarias y sociales) son, como muchos constitucionalistas mexicanos aceptan, entre ellos Mario de la Cueva, parte misma de la Constitución. Y esas leyes también son susceptibles de modificarse por la acción exclusiva del Congreso de la Unión, sin que se exija un procedimiento legislativo especial. Por otra parte, es a través de ellas que la vida constitucional del Estado adquiere una mayor fluidez y dinamismo. Así, un muy importante sector de lo que con propiedad podemos llamar parte de la Constitución es, para seguir la terminología de Bryce, flexible.

¿Qué importancia tiene todo lo anterior? Balladore-Pallieri sostiene, como un axioma, que la reforma constitucional debe hacerse conforme al procedimiento establecido por la propia Constitución,<sup>20</sup> y por su parte

<sup>18</sup> Miguel R. Padilla, *Reforma de la Constitución nacional*, Buenos Aires, 1970, pp. 37-8; A. Ollero, *op. cit.*, p. 146.

<sup>19</sup> *La interpretación constitucional*, UNAM, México, 1975.

<sup>20</sup> Balladore-Pallieri, *op. cit.*, p. 293.

Cicconetti afirma que la observancia de ese procedimiento ya es, en sí, un límite que el constituyente establece para la reforma del texto.<sup>21</sup> Esto sería exacto si no existiera, como en el caso mexicano, la circunstancia de que las leyes orgánicas, reglamentarias y sociales inciden de pleno en la estructura de la propia Constitución, de la que forman parte, y en relación con las cuales el procedimiento general de reforma a la Constitución no opera. Así, la consideración de que el procedimiento sea un límite preciso a la reforma, no funciona dentro del sistema mexicano.

La idea de los autores italianos que antes mencionamos también es compartida por otros constitucionalistas mexicanos y extranjeros. En México, Coronado sostenía la necesidad de un procedimiento que protegiera a la Constitución de ser reformada de manera irreflexiva y que, en virtud del pacto federal era imprescindible que en esa forma intervinieran las entidades federativas.<sup>22</sup> A su vez, Carl Schmitt asegura que "toda competencia es limitada" y que debe garantizarse la "identidad y continuidad de la Constitución, considerada como un todo", después de ser reformada.<sup>23</sup>

La idea de Coronado, válida en principio, no contempla los casos de la legislación constitucional no sujeta al sistema general de reforma del Artículo 135. Por ejemplo, la Ley Federal del Trabajo dice en su Artículo 1º: "La presente ley es de observancia general en toda la República, y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el Artículo 123, Apartado A, de la Constitución", y el Artículo 1º de la Ley Federal de Reforma Agraria reza: "La presente ley reglamenta las disposiciones agrarias del Artículo 27 constitucional; su contenido es de interés público y de observancia general en toda la República". La jerarquía de estas normas, así como su proceso de producción, no deja lugar a dudas.

Esto lo entiende muy bien Biscaretti cuando habla de la reforma constitucional no formal, que se presenta como resultado de actos de órganos estatales ya sea con carácter normativo (reglamentos, leyes, etcétera) o de naturaleza jurisdiccional, al lado de los cuales se presentan hechos de carácter jurídico (v.g. costumbre) y de contenido político social (normas convencionales y prácticas).<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Stefano María Cicconetti, *La revisione della costituzione*, Padova, 1972, p. 214.

<sup>22</sup> Mariano Coronado, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, México, 1906, p. 235.

<sup>23</sup> Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, México, 1966, p. 119.

<sup>24</sup> Biscaretti, *op. cit.*, pp. 485 y ss.

Pero si lo anterior no hace sino sugerirnos el importante asunto de los límites de la reforma constitucional, y hemos encontrado que no existe límite alguno por lo que concierne a las leyes constitucionales orgánicas, reglamentarias y sociales, es necesario ver qué ocurre con el texto de la Constitución.

Mario de la Cueva asegura que los principios de soberanía y representación son intocables, en tanto que Felipe Tena Ramírez apunta que no hay límites para la reforma constitucional en México.<sup>25</sup> La discrepancia, por otra parte, se funda en la diferente interpretación que ambos autores hacen de la relación entre los Artículos 39 y 135 constitucionales.

Para De la Cueva sólo el pueblo tiene derecho a modificar o alterar la forma de gobierno; esa facultad no la puede ejercer ninguno de los poderes constituidos. Para Tena, en cambio, toda vez que la única vía que la Constitución otorga al pueblo para ejercer su soberanía, es la de los poderes constituidos, pues de otra suerte se estaría abriendo la puerta al proceso revolucionario como único camino posible para modificar la forma de gobierno, es por medio del procedimiento señalado en el Artículo 135 como puede modificarse, sin límite, la Constitución.

La tesis de la irreformabilidad cuenta con muchos partidarios. Jorge Carpizo, por ejemplo, sustenta que las decisiones fundamentales (soberanía, división de poderes, supremacía del Estado con relación a la Iglesia, amparo, derechos humanos, sistema federal y sistema representativo), no pueden ser reformados.<sup>26</sup> Castillo Velasco invoca, en ese mismo sentido, los principios del derecho natural,<sup>27</sup> y Jorge Vera Esta-

<sup>25</sup> *Derecho constitucional mexicano*, México, 1979, pp. 64 y ss.

<sup>26</sup> *La Constitución mexicana de 1917*, México, 1973, pp. 332 y ss; González Flores, *op. cit.*, p. 26.

<sup>27</sup> Castillo Velasco, *op. cit.*, p. 251; es importante también el voto particular de don Mariano Otero, al Acta de Reforma de 1847, donde dice: "Declarar, como lo hicieron las Bases Orgánicas, que toda la Constitución puede reformarse cualquier día, si es cosa sin peligro hablándose de una Constitución tan sólida como la de la Inglaterra, sería proclamar entre nosotros que el país debe permanecer eternamente inconstituido. Sujetar, por otro extremo, el menos importante y más minucioso pormenor a las mismas dificultades de un principio capital, es embarazar la reforma hasta el extremo de que sea de temerse que el obstáculo se allane con la destrucción. Yo distingo en la Constitución tres partes. Respecto de los principios primordiales y anteriores a la misma, como la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano representativo popular federal, y la consiguiente división de poderes, principios que están identificados con la existencia misma de la nación, no cabe reforma, y deben declararse permanentes. Por lo que hace a los límites del poder general y de la soberanía de los Estados, es indudable que pueden hacerse algunas modificaciones; pero en este evento, además del voto de los dos tercios de cada Cámara o de la sucesiva ratificación de una reforma y por dos legislaturas, exijo

ñol llegó a reputar como "espuria" a la Constitución de 1917, por ser derogatoria de la de 1857, la cual a su vez era "intangible".<sup>28</sup>

En buena medida hay coincidencia entre esa posición y la sustentada por tratadistas extranjeros. De acuerdo con Loewenstein son intangibles la forma de gobierno, el sistema democrático (se refiere, por supuesto, a la democracia occidental), los derechos fundamentales, la estructura federal y, en muchos casos, la no reelección de los mandatarios. Encuentra, asimismo, que hay límites inmanentes que constituyen una reminiscencia del derecho natural.<sup>29</sup> Biscaretti admite que al lado de los límites explícitos, que algunos llaman "cláusulas pétreas",<sup>30</sup> pueden darse límites implícitos,<sup>31</sup> los que a su vez vuelven a plantearse como una cuestión de interpretación constitucional.<sup>32</sup>

Desde una posición diversa, Balladore-Pallieri constata que las limitaciones a la reforma constitucional carecen de efecto real, pues sólo limitan al órgano revisor, pero no son un obstáculo al cambio revolucionario.<sup>33</sup> Y la innecesariedad de rigidizar el proceso de reforma hasta dar lugar a la violencia revolucionaria es lo que lleva a otros autores (Carré de Malberg y Duguit, por ejemplo) a estimar que las limitaciones no son valederas, menos aún cuando ni siquiera se hagan constar expresamente.<sup>34</sup>

Cabe recordar aquí lo que más arriba habíamos dicho a propósito de la mutación constitucional. Un análisis empírico nos permitirá corroborar cómo una serie de decisiones que corresponden al proceso real de la política y la economía muchas veces alteran substancialmente —aunque no se produzca la respectiva adecuación formal— preceptos constitucionales que son considerados, expresa o implícitamente, como intangibles.<sup>35</sup>

el consentimiento de la mayoría de éstas. Sobre todos los otros puntos admito las reformas siempre que así lo acuerden los dos tercios de ambas Cámaras o la simple mayoría de los dos Congresos sucesivos".

<sup>28</sup> *Al margen de la Constitución de 1917*, Los Ángeles, s.f., pp. 4. y ss.

<sup>29</sup> *Op. cit.*, pp. 190-2; también, George Burdeau, *Traité de science politique*, Paris, 1969, t. IV, pp. 256 y ss.

<sup>30</sup> Padilla, *op. cit.*, p. 26.

<sup>31</sup> Biscaretti, *op. cit.*, pp. 476 y ss.; Cicconetti, *op. cit.*, pp. 218-9; Pietro Virga, *Diritto costituzionale*, Milano, 1975, pp. 294-5.

<sup>32</sup> Cicconetti, *op. cit.*, p. 254.

<sup>33</sup> Balladore-Pallieri, *op. cit.*, pp. 294-5.

<sup>34</sup> *Cfr.* Porfirio Marquet, *La estructura del Estado mexicano*, México, 1975, pp. 416, 422 y ss.; Schmitt, *op. cit.*, pp. 145 y ss.

<sup>35</sup> *Cfr.* Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, 1967, p. 131.

Debe hacerse, sin embargo, una importante precisión: cuando los límites expresos son vulnerados sólo de una manera parcial o se incluyen adiciones o modificaciones que chocan con la letra o el espíritu de otras disposiciones que también permanecen vigentes, nos encontramos ante una situación de inconstitucionalidad de las reformas. Repárese que estamos refiriéndonos sólo a los casos en que los principios son declarados expresamente inmutables y siguen vigentes a pesar de que se les hayan incluido deformaciones, o de que exista una ostensible pugna entre las disposiciones nuevas y las subsistentes del anterior texto. Aquí no se trata de una violación a los límites expresos o implícitos, sino de que las reformas resulten excluyentes de normas que también son vinculatorias o en contradicción con ellas.

Schmitt y Loewenstein, así como Ignacio Burgoa en México, consideran que en ese supuesto las reformas serían inconstitucionales.<sup>36</sup> El nuevo problema, empero, radicaría en cómo distinguir, en cuanto a los efectos que produjesen, la "parte constitucional" de la "parte inconstitucional" de una misma Constitución. En otras palabras, se plantea la cuestión de cómo controlar la constitucionalidad de la Constitución.

El asunto no puede resolverse con facilidad. En el fondo lo que se plantea es una crisis constitucional que puede derivar en otra de carácter político, y en el ejercicio del derecho de resistencia individual y popular. Desde un punto de vista técnico podría sugerirse que, cuando esa situación se produzca y toda vez que la Constitución ha sido virtualmente desconocida, los órganos responsables de la reforma han perpetrado un golpe de Estado y, como no es posible resolver qué es lo que queda vigente de una Constitución violada, si el texto violado o las disposiciones violatorias, habrá que concluir que aquél pierde su vigencia en virtud de una decisión política superveniente, y éstas carecen de valor en razón de su posición asistemática dentro del texto. La única manera de salir de esa crisis constitucional, que convertiría a las autoridades en meramente *de facto*, sería la reposición o reforma pertinente del texto anterior, o bien la supresión definitiva del mismo, dando lugar a un nuevo orden constitucional formal.

Dentro de los problemas que plantea la reforma constitucional en el sistema mexicano, resta una importante cuestión por tratar: qué participación debe tener la ciudadanía en la adopción de esas reformas.

Durante el Congreso Constituyente de 1857, este tema fue muy debatido, en virtud de que el proyecto original del mecanismo de reformas incluía la participación de los electores que designaban a los miembros

<sup>36</sup> Loewenstein, *op. cit.*, pp. 192 y ss.; Burgoa, *op. cit.*, p. 429; Schmitt, *op. cit.*, p. 115.

del Congreso de la Unión. En el debate intervinieron muchas de las más destacadas personalidades del propio Constituyente y de la época. Zarco, Mata, Moreno, Ocampo, Aranda, Cendejas, Guzmán y Prieto protagonizaron esa discusión.

Los argumentos centrales fueron los siguientes:

a) La participación de los electores no procede en virtud de que el pueblo delega su soberanía en el legislador (Zarco); las reformas constitucionales pueden recaer sobre cuestiones políticas o administrativas que requieran ciertos conocimientos prácticos (Zarco); hay mucho que temer de la superstición del pueblo (Moreno); los pueblos "necesitan que a fuerza se les haga gozar de las reformas útiles, que éstas se introduzcan a palos" (Moreno); sería incongruente que una asamblea aprobara toda la Constitución, y ésta estableciera que, para ser reformada, tuviera que intervenir el pueblo entero (Zarco); se llevaría la agitación y la discordia al país (Zarco); el pueblo no tendría posibilidades de discutir y debería limitarse a un mecánico si o no (Zarco); es incongruente dejar que el pueblo decida sobre las reformas constitucionales y no elija directamente a sus gobernantes y representantes (Prieto); tienen más derecho a conocer de las reformas las legislaturas de los Estados que el pueblo todo (Prieto).

b) La participación popular fue defendida en razón de que es preciso confiar en el "grueso buen sentido del pueblo" (Ocampo); es escandalizante oír a un demócrata hablar de que la libertad se haya de conquistar a palos (Ocampo); los proyectos de reforma se discutirían a través de los medios idóneos, como la prensa, la tertulia y la tribuna, lo que a su vez permitiría que el pueblo se formara un criterio y emitiera su voto afirmativo o negativo de una manera no tan maquinal como se señalaba (Mata); no hay peligro en reunir las funciones electorales y las legislativas, puesto que el poder reside en el pueblo (Cendejas); si se teme que el pueblo carezca de inteligencia, también debiera quitársele el derecho de elegir (Cendejas); el que no se sepa leer y escribir no es una limitación para que alguien se entere de las cuestiones debatidas; los pueblos de la antigüedad vivieron de la tradición oral (Ocampo).

Después de esta polémica, que llevó dos sesiones completas, los constituyentes decidieron modificar la proposición inicial, descartando la participación popular en el examen y aprobación de las reformas constitucionales. El texto que finalmente fue aprobado pasó, años más tarde, a formar parte de la Constitución todavía vigente. Así, el Constituyente de 1917 no se planteó las cuestiones que habían dividido al de

1857 y se limitó, sin mayor discusión, a ratificar el texto que durante cerca de sesenta años había funcionado a satisfacción de todos.<sup>37</sup>

Lo anterior no fue óbice para que, hace más de una centuria, Castillo Velasco afirmara que las adiciones o reformas "han de ser obra de la opinión pública".<sup>38</sup> El criterio es compartido actualmente por un buen sector de la doctrina.<sup>39</sup> Loewenstein, por ejemplo, se pregunta si un elector medio puede votar a propósito de un documento tan complicado como es un texto constitucional, y contesta que sí puede, por lo menos en el caso de tratarse de una Constitución completa, aunque no en el de simples enmiendas que, en su opinión, implican una mayor dificultad por el grado de especialización técnica. El argumento de Loewenstein no parece, en el fondo, muy convincente, pues desde un punto de vista técnico tan complicadas son las reformas que se le hacen a una Constitución, como el texto completo de ella, cuya inteligencia demanda el estudio detallado por especialistas en la materia, y cuyas interpretaciones ni siquiera llegan a ser siempre unívocas.<sup>40</sup>

Por nuestra parte consideramos que sería adecuado el establecimiento de la consulta al electorado para introducir reformas a la Constitución. Esta consulta podría tener las siguientes variantes: otorgar el derecho de iniciativa popular de las reformas, otorgar el derecho de ratificar las decisiones adoptadas por el Constituyente Permanente (del que, en tal caso, pasaría a formar parte como última instancia el propio electorado), o ambas cosas, que en realidad se complementan.

Las principales ventajas de este sistema serían: introducir un mayor grado de complejidad en la revisión constitucional; llevar a cabo las reformas realmente necesarias; vincular más a la ciudadanía con las decisiones políticas y jurídicas relevantes, lo que, a su vez, sería un elemento importante en su capacitación democrática.

<sup>37</sup> Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente 1856-1857*, México, 1857, t. II, pp. 590 y ss.

<sup>38</sup> Castillo Velasco, *op. cit.*, p. 252; Rodríguez, *op. cit.*, p. 706.

<sup>39</sup> Ollero, *op. cit.*, p. 152; Burdeau, *op. cit.*, t. IV, pp. 270-5; Virga, *op. cit.*, pp. 290-1; Ignacio Burgoa, *Proyecto de reformas y adiciones a la Constitución Federal de 1917*, México, 1974, p. 29; Wheare, K. C., *Las constituciones modernas*, Barcelona, 1971, p. 90.

<sup>40</sup> Loewenstein, *op. cit.*, pp. 181-2.

## II

### ANÁLISIS DE LAS REFORMAS

Pasemos, ahora, a examinar las diversas reformas introducidas a la Constitución de 1917.

#### 1. GARANTÍAS INDIVIDUALES

##### *Artículo 3º*

En su versión original el Artículo 3º establecía que la enseñanza sería libre, con la característica de que la impartida en los establecimientos oficiales de educación tendrían un carácter laico.

Señalaba también ese artículo que ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrían establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria y que las escuelas de este tipo, de carácter particular, estarían sujetas a vigilancia oficial.

Finalmente, el artículo apuntaba la gratuidad de la enseñanza primaria en los establecimientos oficiales.

Como se puede ver, la libertad que el Artículo 3º establecía, coincidía con el laicismo obligado por cuanto hace a los establecimientos oficiales. En segundo término, era bien clara la limitación para las corporaciones religiosas y para los ministros de los cultos, en el sentido de no poder establecer y dirigir escuelas de instrucción primaria, lo cual dejaba abierta la posibilidad para que establecimientos educativos de otro nivel sí pudieran funcionar bajo la dirección de ministro de algún culto religioso, o ser organizados por alguna corporación religiosa.

Es también importante subrayar que el Estado se reservaba el derecho de ejercer una supervisión oficial sólo sobre las escuelas primarias particulares.

Finalmente, la gratuidad de la enseñanza correspondía solamente a la de nivel primario impartida por el Estado.

Este artículo fue objeto de una reforma fundamental en 1934, a consecuencia de una iniciativa formulada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario.

En los considerandos de esa iniciativa se decía que el móvil fundamental era corresponder al plan sexenal que la convención del propio partido habéa aprobado en su sesión celebrada en Querétaro.

Esta iniciativa establece con toda precisión que la escuela primaria deberá excluir toda tendencia religiosa, o más propiamente dicho, toda enseñanza religiosa, proporcionando una respuesta verdadera, científica y racional a "todas y cada una" —dice la iniciativa— de las cuestiones que deben ser resueltas en el espíritu de los educandos, para formales un concepto exacto y positivo del mundo que les rodea y de la sociedad en que viven, ya que de otra suerte la escuela no podría cumplir con la misión social que tiene asignada.

En la exposición de motivos que se presentó, acompañando a la iniciativa entregada a la Cámara de Diputados, se lee lo siguiente: "Se juzgó que era preciso que el formidable esfuerzo que la Revolución viene realizando en materia de enseñanza a partir del año de 1920, que se ha inspirado en la extensión de la cultura a las masas proletarias del país por obra de la Escuela Rural, tuviese una orientación firme y concreta en el orden económico y social, ya que para hacer la escuela del pueblo no basta la obligatoriedad y su gratuidad, sino fundamentalmente, que esté en armonía con las demandas e intereses de las clases trabajadoras".

Agregaba la misma iniciativa que por esa misma razón el proyecto propuesto incluía la calificación de socialista a la educación que impartiera el Estado. Esto —subrayaba la iniciativa— conduciría a la socialización progresiva de los medios de producción económica.

Por otra parte, para que el control de las instituciones de enseñanza primaria fuera efectivo y no un simple "renglón frío y sin vida en nuestro texto constitucional", se estatuyó, entre otras cosas, que los directores, gerentes y profesores de los planteles, tuviesen la suficiente capacidad profesional, la reconocida moral y la ideología acordes con las orientaciones y tendencias de la educación impartida por el Estado.

Se postuló, asimismo en el proyecto, que la educación impartida por el Estado, primaria, secundaria o normal, o de cualquier nivel cuando se ofreciera a obreros y campesinos, y que llevaran a cabo los particulares, sería también socialista en el sentido de que pugnaría por formar el concepto de solidaridad necesario para la progresiva socialización de los medios de producción económica y, con ello —agregaban los autores de la iniciativa— se marcaba a la educación una ruta acorde con las nuevas aspiraciones de la humanidad, en el sentido de hacer que en el hombre desaparecieran los —decían los ponentes— "necios, férreos, absurdos y antisociales egoísmos" y que se pudiera pensar,

desde los primeros años de vida, en la necesidad de fortalecerse, por obra de la instrucción y de la educación, para servir a la colectividad en que se vive, "sin menoscabo del robustecimiento de la propia personalidad y sin que se relajasen los lazos del hogar haciendo que la familia evolucionara en el sentido de cumplir con sus deberes para con la sociedad".

Se puede ver, por lo mismo, que la iniciativa del Partido Nacional Revolucionario presentada a la Cámara de Diputados, fundando las razones por las cuales había de ser modificado el Artículo 3º constitucional para dar cabida a la nueva concepción socialista de la vida institucional mexicana era, de todo punto de vista, una concepción peculiar en la medida misma que concebía la modificación del Artículo 3º como un primer paso hacia la socialización de toda la vida nacional. No faltaba razón a los autores del proyecto, toda vez que no es posible imaginar un cambio de mentalidad que propicie el advenimiento de un sistema socialista sin que previamente se hayan gestado los medolos educativos que adecúen al hombre al nuevo tipo de sociedad. Esto no obstante, es también significativo que solamente el aspecto educativo se haya tocado y que de ninguna manera se haya querido introducir alguna modificación substancial en el aspecto orgánico o en el aspecto declarativo de la Constitución por cuanto hace a la propiedad de los medios de producción.

"Queda en claro, dijo luego un comentarista, que el socialismo de que habla la reforma constitucional que se analiza, no es económico, sino exclusivamente pedagógico".<sup>41</sup>

Agregaba la iniciativa ya comentada que el proceso socialista que propiciaba el proyecto de reformas del Artículo 3º constitucional era, en todo caso, el proyecto de la Revolución Mexicana y que tenía sus antecedentes inmediatos y sus principios básicos en la Constitución de 1917.

Un político de la época señalaba: "El Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara de Diputados, opina exactamente como yo: que la educación socialista rige en México desde que se promulgó la Constitución de 1917, toda vez que ésta saturó sus preceptos y principios fundamentales, con un conjunto de doctrinas, de una orientación socialista perfectamente clara y definida".<sup>42</sup> Por eso para José Ávila Garibay la Escuela Socialista debía denominarse, más propiamente, "Escuela Revo-

<sup>41</sup> Prieto Victores, *El Socialismo en México*, México, 1935, p. 89.

<sup>42</sup> C. Trejo Lerdo de Tejada, *México 1935 — La Educación Socialista*, México, 1935, p. 241.

lucionaria Mexicana, ya que nació como consecuencia del triunfo máximo de nuestra Revolución".<sup>43</sup>

Cabe expresar cierta sorpresa ante las consideraciones de los autores del proyecto, supuesto que lo que caracterizó a la Constitución de 1917 y la ha caracterizado hasta la fecha, con la sola excepción de la reforma al Artículo 3º en 1934, es justamente el hecho de ser una Constitución liberal que protege y garantiza el ejercicio de la propiedad privada de los medios de producción como uno de los aspectos medulares para la vida de los mexicanos.

En efecto, como más adelante veremos, si bien en el Artículo 27 constitucional se introduce una serie de reservas por cuanto hace a las modalidades de la propiedad, en ninguna parte de la Constitución y en forma alguna aparece una restricción tajante y definitiva a la propiedad privada que nos permitiera pensar en una Constitución de corte socialista.

Lo que los autores del proyecto seguramente tuvieron en cuenta fueron las disposiciones concernientes al Artículo 123 que consagran los derechos de carácter social inherentes a la clase trabajadora; pero es menester reconocer que la tutela al trabajador no es característica exclusiva de los sistemas socialistas.

La propuesta específica que formulaba el Partido Nacional Revolucionario señalaba lo siguiente:

"La educación que imparta el Estado será socialista, excluirá toda enseñanza religiosa y proporcionará una cultura en la verdad científica que forme el concepto de solidaridad necesario para la socialización progresiva de los medios de producción económica. Los particulares podrán impartir educación en todos sus grados. La educación primaria, la secundaria y la normal requieren previa y expresa autorización del poder público; será científica y socialista con los mismos planes, programas, métodos, orientaciones y tendencias que adopte la educación oficial correspondiente y estará a cargo de personas que en concepto del Estado tengan suficiente capacidad profesional, reconocida moralidad e ideología acorde con este artículo".

Me interesa subrayar estos aspectos de la propuesta porque con relación a ellos se dio el mayor y el más importante número de cambios cuando fue discutido el proyecto en la Cámara de Diputados. En efecto, el primer párrafo de la iniciativa quedó redactado en estos términos:

"La educación será socialista en sus orientaciones y tendencias; la

<sup>43</sup> José Avila Garibay, *La Escuela Francisco I. Madero y la Educación en México*, México, 1940, p. 27.

cultura que ella proporcione estará basada en las doctrinas del socialismo científico y capacitará a los educandos para revisar la socialización de los medios de la producción económica. Deberá además combatir los prejuicios y dogmatismos religiosos”.

Como se puede ver, un cambio importante se produjo en el cuerpo del artículo al establecerse, muy claramente, cuál era el objetivo que animaba a la reforma constitucional: socializar los medios de producción económica.

La iniciativa fue presentada a la discusión de los diputados el 10 de octubre de 1934, cuando el Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara de Diputados se acogió a los lineamientos de su propio partido político e hizo suyo el proyecto y agregó algunos otros considerandos. Los diputados que integraban el Bloque Nacional Revolucionario señalaron que basaban sus puntos de vista, primordialmente, en el plan sexenal del gobierno y del partido, “para que no se juzgue —decían los diputados— que somos elementos indisciplinados por no estar de acuerdo con la teoría del Comité Ejecutivo Nacional del propio Instituto”. Por eso aclaraban que la expresión de sus ideas no obedecía sino al deseo de cooperar, en la medida de “sus esfuerzos y alcances intelectuales”, con la obra del Partido Nacional Revolucionario. Esto se explica en las propias palabras de los miembros del Bloque Nacional Revolucionario, quienes dijeron que a ellos no interesaba que la doctrina del socialismo fuera considerada como exótica puesto que, además del aspecto de universalidad común a todas las doctrinas filosóficas, existían numerosas disposiciones que el sistema legislativo mexicano ha incorporado de otros sistemas también extranjeros y no por ello se les ha tildado de exóticas. Y así mencionaron que la legislación civil ha tomado diferentes preceptos del código napoleónico, así como que el derecho romano ha inspirado otra serie de disposiciones también vigentes en México.

Lo que los miembros del Bloque no aceptaron fue que la tesis del socialismo de la Revolución Mexicana tuviera su fuente inmediata en los principios constitucionales, como sustentó la ponencia del Partido Nacional Revolucionario. Admitían los miembros del Bloque que la Constitución está inspirada, básicamente, en la doctrina individualista. Esto es importante supuesto que, al menos, dejó la puerta abierta para que los diputados del Partido Nacional Revolucionario pudieran expresar un criterio ciertamente tímido, pero independiente, con relación a los planteamientos formulados originalmente por su partido.

Habrá que tener presente, igualmente, las consideraciones que formularon en su dictamen las Comisiones de puntos Constitucionales y

de Educación Pública de la Cámara de Diputados. Estas comisiones señalaron en su dictamen que en materia de educación el régimen liberal se caracteriza por dos instituciones complementarias entre sí y que se perfeccionaban mutuamente: la libertad de enseñanza y el laicismo. Agregaba el propio dictamen la necesidad de considerar el lento pero irresistible proceso de proletarización vivido por el país y por el mundo. La situación que esto planteaba hizo que, entre otras cosas, la Universidad se convirtiera en un instrumento de acción educativa ineficaz y de difícil manejo por parte del Gobierno, lo que en buena medida justificó su autonomía, otorgada más con el propósito de dejarla naufragar sola que para defenderla, y la creación del Instituto Politécnico Nacional, que habría de substituir a la Universidad una vez que ésta desapareciera.

Por lo que hace al aspecto específico de la educación socialista, dijo el dictamen que la cuestión educativa presentaba dos grandes problemas: el primero, consistente en abrir todas las oportunidades de la cultura a los obreros y a los campesinos y el segundo, relativo a la organización de la enseñanza con un sentido definido en materia social.

De ahí que la escuela socialista debía organizarse de tal manera que quedara claro en la mente de los alumnos que el socialismo era el conjunto de juicios y normas de acción derivado de las conclusiones comprobadas e ineludibles del saber humano, y que las creencias religiosas no solamente mutilaban el juicio y perturbaban las conciencias, sino que eran un agente eficaz de acción social puesto al servicio de los explotadores.

El debate del Artículo 3º en 1934, llevó al planteamiento de muy interesantes e importantes cuestiones de orden político. El diputado Manlio Favio Altamirano, por ejemplo, declaró en la tribuna que no estaba de acuerdo en que la labor revolucionaria pudiera quedar trunca, y señaló tener la opinión de que el proceso educativo es uno solo, único, conexo, desde la edad preescolar en que comienzan a formarse las nociones primarias del niño hasta la educación universitaria en que el hombre queda ya totalmente capacitado para desempeñar su función social dentro de la comunidad. Por eso, Altamirano propuso que se estatuyera también la educación universitaria como educación socialista para no truncar la labor realizada por el Gobierno en el nivel de la educación primaria.

En una nueva intervención el propio Altamirano preguntaba: "¿Quién se asusta, camaradas, de hablar en estos momentos del socialismo científico, si en las plazas, en los teatros y en la preparatoria y en todas

partes se habla ya del socialismo científico? Si todo el mundo lo sabe ¿por qué tenemos el temor de ponerlo en un artículo constitucional?"

A ese respecto, será también útil recordar la polémica que en esa época se produjo entre don Alfonso Caso y don Vicente Lombardo Toledano, a propósito de la misión de la Universidad y del compromiso que ésta, de manera institucional, podía tener a efecto de pronunciarse por alguna o algunas teorías de carácter político o por alguna o algunas formas de organización política. En tanto que Caso mantenía la tesis de la absoluta universalidad de la Universidad, Lombardo Toledano sostenía que la Universidad debía comprometerse y debía adoptar franca y claramente una posición de carácter político frente a la sociedad y dentro de su propia comunidad.<sup>44</sup>

Las características del Artículo 3º, reformado en 1934, son las siguientes:

1. Se establece que la educación impartida por el Estado sería socialista, excluirá toda doctrina religiosa, combatiendo el fanatismo y los prejuicios, y creará en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

2. Se atribuye de manera exclusiva al Estado (Federación, Estados y Municipios) la facultad de impartir educación primaria, secundaria y normal, si bien podrían otorgarse autorizaciones a los particulares que desearan impartir esos mismos niveles de enseñanza de acuerdo con las normas que el propio artículo establecía.

3. Esas normas consistieron en:

a) Las actividades y la enseñanza en los planteles particulares deberían ajustarse a la disposición de acuerdo con la cual la educación debe ser socialista y excluir toda doctrina religiosa. Asimismo, esas actividades quedarían a cargo de personas que "en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad y una ideología acorde con este precepto".

De acuerdo con lo anterior, se estatuye que las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones, que exclusiva o preferentemente realizaran actividades educativas, así como las asociaciones o sociedades ligadas de manera directa o indirecta con la propaganda del credo religioso, no podrían intervenir, en forma alguna, en las escuelas primarias, secundarias y normales, ni siquiera apoyándolas económicamente. A este respecto, ya el Artículo 3º original, en su breve enunciado, señalaba que ninguna corporación religiosa ni ministro de algún culto, podría establecer o dirigir escuelas de ins-

<sup>44</sup> Véase Juan Hernández Luna, *Rumbo de la Universidad*, México, 1973.

trucción primaria y que, con relación a las escuelas primarias particulares, habría siempre una supervisión de carácter oficial.

b) La definición de planes, programas y métodos de enseñanza correspondería, en todos los casos, al Estado.

c) Para su funcionamiento los planteles particulares deberían contar con autorización expresa del poder público, el que, en cualquier momento y sin que contra sus resoluciones procediera recurso o juicio alguno, podría revocar esas autorizaciones. Con esto, como se comentará más adelante, se estableció una excepción expresa por cuanto hace a la procedencia del juicio de amparo.

4. Se determinó que las disposiciones antes referidas regirían también para la educación de cualquier tipo, o nivel impartida a los trabajadores y a los campesinos.

5. Se introdujo el concepto de obligatoriedad de la educación primaria.

6. Se facultó al Estado para retirar, discrecionalmente y en cualquier momento, el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en planteles particulares.

7. Finalmente, se atribuyó al Congreso de la Unión la facultad de expedir las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los municipios, así como para fijar las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público, y a señalar las sanciones susceptibles de ser aplicadas a los funcionarios que no cumplieran o no hicieran cumplir las disposiciones correspondientes, así como a todos aquellos que las infringieran. Lo anterior, se aclaró, era con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República.

Esta reforma modificó substancialmente el contenido original del Artículo 3º e introdujo disposiciones difícilmente compatibles con el sistema constitucional vigente. En efecto, si bien la Constitución de 1917 contiene aspectos de derecho social que en su momento la pusieron a la vanguardia del constitucionalismo en el mundo, en ningún precepto es posible encontrar disposiciones que regulen un sistema de utilización social de los medios de producción que permitiera hablar de socialismo en México. Por el contrario, como ya se ha dicho, la Constitución consagra ampliamente, desde su texto original, el principio de la propiedad privada, con las modalidades de interés contenidas en el Artículo 27 y que adelante se examinarán.

Por eso se llegó a decir: "Lástima y grande que la actual Constitución que determina las bases para la reglamentación legal del trabajo haya derivado hacia el socialismo, por una parte, y por otra, haya

dejado incólumes algunas de las mal llamadas libertades del individualismo liberal".<sup>45</sup>

Por otro lado, el laicismo del Artículo 3º se convirtió en una terminante exclusión de toda doctrina religiosa como programa de la educación impartida por el Estado. Es evidente que libertad de enseñanza y laicismo de la educación son términos compatibles, supuesto que entrañan el respeto por las convicciones personales de la población y en especial de los educandos. Lo que resultaba incompatible con la naturaleza libre de la educación y con las propias garantías otorgadas a los mexicanos por el sistema constitucional, era el establecimiento de un sistema educativo encaminado a combatir convicciones de carácter religioso.

Se sabe que, además de las convicciones de carácter religioso, hay en México —y en buena medida debido justamente a la carencia de educación— problemas planteados por el fanatismo y los prejuicios, que en muchas ocasiones resultan un lastre para el desarrollo del país y que, incluso, pugnan con elementales formas de la vida civilizada. En especial, las prácticas rituales, origen y consecuencia de muchas supersticiones, han limitado durante décadas el desarrollo armónico de la sociedad en México. Es evidente que combatir este problema, debió ser tenido en cuenta por los autores de la reforma. Empero, no se justifica, dentro del sistema constitucional entonces vigente, una reforma como la que se introdujo al Artículo 3º, que dio lugar, en su momento, a graves enconos sociales y a la merma en la credibilidad de las instituciones jurídicas del país.

Otro aspecto de difícil sustentación es el que estableció que la educación impartida por el Estado permitiría "crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social". Resulta evidente que la sola afirmación, tan categórica como esa, reflejaba, justamente, el desconocimiento del universo y de la vida social.

La fracción I del Artículo reformado, que facultaba al Estado para calificar la moral y la ideología de quienes impartieran educación, colocaba a México en los umbrales de la vocación totalitaria. Ciertamente, fue un proyecto de inspiración profundamente nacionalista y democrático el que llevó a concebir y a aprobar una reforma como ésta; pero sus resultados no fueron acordes con las motivaciones, y lejos de dar como fruto un texto compatible con las tradiciones liberales de México, lo que se produjo fue uno híbrido con características timidamente tota-

<sup>45</sup> Joaquín Márquez Montiel, *Posibilidades de algunos sistemas sociales y políticos como regimenes de Gobierno para México*. Trabajos jurídicos de homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su XXV aniversario. Volumen tercero, Editorial Polis, México, 1938, p. 118.

litarias, que condujeron a la pronta desaplicación y consecuente reforma del texto constitucional.

Los aspectos novedosos de la reforma de 34, y que se inscribieron en una nueva tradición mexicana en el área de la educación, por contener principios compatibles con la estructura del Estado y que reforzaban su acción, son aquéllos que establecen la obligatoriedad de la educación primaria, la potestad del Estado para autorizar el funcionamiento de planteles particulares de cualquier nivel de enseñanza, así como para retirarles, en cualquier momento, el reconocimiento de validez oficial a los estudios que en estos planteles se impartieran. Asimismo, fue importante facultar al Congreso de la Unión para unificar y coordinar la educación en toda la República y distribuir la enseñanza educativa entre la Federación, los Estados y los municipios.

El ambiente previo a la reforma de 1934 se denota claramente en la expresión del poeta y revolucionario michoacano Luis Mora Tovar: "En tanto que los legisladores determinan las cláusulas del nuevo catecismo; mientras que los representantes del pueblo declaran que el culto del amor y de la fraternidad substituye a la enseñanza laica en los programas educativos, paralelamente con las escuelas de la razón y del trabajo; mientras que se acalla el ladrerío de las tinieblas en derrota y se conquista definitivamente el derecho de ser, para todos los hombres; mientras que se reforma el Artículo 3º Constitucional, en el sentido de que la instrucción que se imparta en los establecimientos escolares debe contener como base fundamental de su programa la difusión del catecismo revolucionario: Trabajo, Razón, Fraternidad, hecho ley para cultivo del espíritu, los pedagogos tienen obligación de preparar el campo dando mayor efectividad a las instituciones de beneficencia organizadas en los planteles, suprimiendo los orgullos de casta, democratizando en realidad a la escuela, borrando de las almas la palabra caridad".<sup>46</sup>

Luego, otro poeta, Jorge Cuesta, expresó que la reforma del Artículo 3º no debía verse sino como el camino para llegar a la reforma de la escuela. Hasta puede decirse, agregaba, "que quien piensa que lo importante es la redacción del Artículo 3º, y no la estructura revolucionaria de la escuela, está favoreciendo desde ahora a la reacción y traicionando a los propósitos revolucionarios".<sup>47</sup>

Al explicar la reforma, William Townsend, biógrafo de Lázaro Cárdenas, señala que para los "rabiosos líderes anticlericales" esa reforma representó una medida legal encaminada a llevar propaganda antirre-

<sup>46</sup> Luis Mora Tovar, *La Revolución y el Magisterio*, Morelia, Mich., México, 1932, pp. 95-96.

<sup>47</sup> Jorge Cuesta, *Poemas y Ensayos*, UNAM, México, 1978, t. IV, p. 543.

ligiosa a todas las escuelas. Al aprobarse la enmienda constitucional en la Convención del Partido, agrega, se lanzaron grandes andanadas oratorias en contra de la religión y de la Iglesia. Estas arengas dieron al público la idea de que la "educación socialista" era forzosamente "educación antirreligiosa", por lo que sobrevino una gran consternación.

Al decir de Townsend la iglesia católica vio en esa reforma al Artículo 3º un "siniestro ardid" planteado por sus más enconados enemigos y principió a denunciarlo furiosamente, tanto en México como en Estados Unidos. Así, el ministro del culto R. A. MacGowan informó ante un auditorio de la Universidad de Virginia. "Este Artículo de la Constitución no es más que persecución religiosa en su más alto grado. Viola el derecho de los padres para educar a sus hijos en la forma que les convenga. Viola el derecho de la iglesia y de las organizaciones religiosas para dirigir escuelas. Le entrega al Estado el monopolio de algo que no tiene derecho a poseer como monopolio. Trata de implantar una interpretación naturalista y antiespiritual de la vida, como filosofía oficial del pueblo mexicano. Inculca el odio a la religión".<sup>48</sup>

Esto lo corrobora la declaración del delegado apostólico, Leopoldo Ruiz y Flores: "Es un deber grave de conciencia y apremiante en las presentes circunstancias, el de todos los católicos, de darse cuenta de sus derechos, unirse con toda celeridad y organizarse con la mayor disciplina para hacerlos valer. Tal organización tiene que ser obra de los ciudadanos sin que aguarden órdenes de sus superiores eclesiásticos. Conviértase cada católico en una escuela de doctrina cristiana; conviértase cada católico en un verdadero apóstol, que después de encenderse en el amor de Dios, procure comunicarlo a cuantos trate, amigos o enemigos, y veremos que la persecución se convertirá en bendiciones del cielo". Luego agregaba: "Vayamos al terreno que sea necesario ir. Nadie puede eximirse del combate, ni permanecer indiferente, sin traicionar a la patria".<sup>49</sup>

Por otra parte, es interesante revisar los apuntes del general Cárdenas. El 1º de enero de 1934 escribía acerca de la necesidad de "educar al pueblo dentro de un sentido cooperativista". Más adelante, impresionado por lo constatado en Oaxaca, apuntó que allí se requería "mayor

<sup>48</sup> William C. Townsend, *Lázaro Cárdenas*, Bibliografías Grandesa, México, 1959, pp. 76-77. Véase, también, Robert Edwin Scott, *Some aspects of Mexican federation, 1917-1948*, Tesis doctoral. Universidad de Wisconsin, 1949, pp. 419 y ss. Cfr. *México a través de los informes presidenciales*, Secretaría de la Presidencia, México, 1975, pp. 228 y ss.

<sup>49</sup> Cfr. Emilio Portes Gil, *Quince años de política mexicana*, Ediciones Botas, México, 1941, pp. 485-486.

atención educativa. Más escuelas sostenidas por el Estado y por la Federación y *con orientación social*. Hay mucho atraso. Los adultos y los niños acostumbran besar la mano al visitante: *son restos de la educación clerical*". Y haciendo un resumen de sus observaciones durante la campaña escribió: "Para educar a un pueblo precisa actitud moral de los hombres del poder". La educación requiere un programa de conjunto, sin él resulta nulo el propósito. La escuela de México necesita programa que enseñe al niño lo que realmente le sea útil en su mayor edad. Hay que educarlo en contacto con la naturaleza, inculcarle la ideología de la Revolución Mexicana; prepararlo para el trabajo colectivizado, toda vez que México debe lograr su desarrollo por el propio esfuerzo organizado de los mexicanos. De seguir México con un sistema individualista perderemos de aprovechar las riquezas naturales y las ventajas agrícolas e industriales que ofrece el país".<sup>50</sup>

A su vez Emilio Portes Gil apuntó que la reforma del Artículo 3º Constitucional significaba la cimentación de la escuela proletaria o socialista que el país requería.<sup>51</sup>

Otra voz de apoyo surgió de Narciso Bassols. La reforma constitucional, dijo, tuvo una gran trascendencia para el progreso de la obra educativa y apuntó un aspecto de no poca monta: el sueldo que deben pagar los hacendados nunca será menor al pagado por la Federación para sus maestros. En efecto, en el campo, la Federación sostenía maestros cuyos sueldos oscilaban entre dos y cuatro pesos diarios, de tal manera que se exigiría que los patronos elevasen los sueldos de los maestros hasta nivelarlos con los salarios de la Federación. "Actualmente hay maestros que cobran un peso diario, y aún menos, en las escuelas de las haciendas", agregaba Bassols. Además, la reforma permitiría que la misma Secretaría de Educación Pública nombrara a los maestros, con lo cual se garantizaría la necesaria selección del profesorado.<sup>52</sup>

La palabra discrepante de Samuel Ramos denunció que la educación socialista "fue una herencia del callismo al régimen actual. Su germen fue el propósito de establecer en México una dictadura 'ideológica' sancionada por la ley y en consonancia con la orientación política del

<sup>50</sup> Lázaro Cárdenas, *Obras, I. Apuntes, 1913-1940*, UNAM, México, 1972, pp. 247-298.

<sup>51</sup> Emilio Portes Gil, *La Escuela y el Campesino*, PNR, Biblioteca de Cultura Social y Política, México, enero de 1936, p. 25.

<sup>52</sup> Narciso Bassols, *Obras*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, pp. 131-132.

Estado, sin tener en cuenta la contradicción que esto implica con el espíritu constitucional".<sup>53</sup>

Recientemente se ha explicado la reforma de 1934 diciendo que fue el resultado de haberse considerado que una tendencia liberal, simplemente laica de la educación, era sumamente peligrosa para el trayecto revolucionario que el pueblo mexicano se había trazado,<sup>54</sup> y que al reformarse el precepto constitucional se dio un paso adelante en el robustecimiento de la garantía social que consagra.<sup>55</sup>

Importante fue la reforma introducida al Artículo 3º en 1946, que suprimió la referencia a la educación socialista. En su iniciativa el Presidente decía que había que contemplar la necesidad de extender la acción normativa de los preceptos relativos a la enseñanza hacia un campo que el texto de 1934 no enfocó de manera concreta: el de la educación para la defensa de la unidad nacional y el de la educación para el orden de la convivencia internacional. Uno y otro aspectos, decía la iniciativa, son por naturaleza inseparables. La conflagración en la que México participó, atestiguó, según decía el Presidente en su iniciativa, "de manera dolorosa", que la organización en la conservación de la paz no podía lograrse sin dos condiciones complementarias: la existencia de unidades nacionales invulnerables a la corrupción de corrientes tiránicas y agresivas como el nazifascismo, y el sentido universal de una democracia que hiciera imposible la acumulación de todo el poder de un pueblo en las manos de un dictador.

Estos conceptos de la iniciativa planteaban, muy claramente, lo que por otra parte caracterizó al gobierno del Presidente Manuel Ávila Camacho: su política de unidad nacional, por un lado y, por el otro, el de una activa participación en el seno de la comunidad internacional, de manera muy particular, de la comunidad latinoamericana, donde la presencia doctrinaria de México se dejó sentir.

Por lo demás, la tendencia hacia una "escuela de unidad nacional" la había anunciado el Secretario de Educación Pública desde 1944.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Samuel Ramos, *Obras Completas. II. Hacia un nuevo humanismo. Veinte años de educación en México — Historia de la Filosofía en México*, UNAM, México, 1976, p. 91.

<sup>54</sup> Manuel Gutiérrez de Velasco, "Distribución constitucional de competencias en materia educacional", en *El Federalismo en sus Aspectos Educativos y Financieros*, UNAM, México, 1976, p. 64.

<sup>55</sup> Alberto Trueba Urbina, *Derecho Social Mexicano*, Editorial Porrúa, S. A., México, 1978, p. 230.

<sup>56</sup> Octavio Véjar Vázquez, *Hacia la Escuela de Unidad Nacional*, Discursos, Ediciones de la Secretaría de Educación Pública, México, 1944. Cfr. Germán Farías Cisneros, *El Artículo Tercero Constitucional*, Editorial Trillas, México, 1970, pp. 87 y ss.

El dictamen que sirvió de base a los diputados para conocer la iniciativa presidencial, señalaba que no era necesario que en el texto de la Constitución se estableciesen ataques directos a ningún credo religioso, ni siquiera que se hiciese una expresa reserva en el sentido de omitir de la enseñanza aquéllo que pudiera tener un contenido religioso; bastaba para esto, decía el dictamen, establecer en el proyecto del Artículo 3º que la educación combatiría y lucharía contra los fanatismos y los prejuicios.

Así, en 1946, de nueva cuenta fue reformado el Artículo 3º. Sin volverse a la redacción original sí se recuperó la tradición democrática que animó al Constituyente en 1917. Cabe destacar, por lo demás, que pocos preceptos constitucionales han alcanzado la precisión terminológica que caracteriza al Artículo 3º en su texto vigente a partir de 1946.

De acuerdo con esta reforma se estableció que la educación impartida por el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, "el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia".

Las características fundamentales de la reforma se pueden explicar así:

a) El criterio que orientará a la educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y se basará en los resultados del progreso científico, luchando, para el efecto, contra la ignorancia y sus efectos, la servidumbre, los fanatismos y los prejuicios.

b) La educación será democrática, considerando como democracia tanto a la estructura jurídica y al régimen político, como al sistema de vida "fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

c) La educación será nacional, toda vez que será preocupación fundamental atender a la comprensión de los problemas de México, al aprovechamiento de sus recursos, a la defensa de su independencia política y económica, y a la continuidad y acrecentamiento de su propia cultura.

d) Será propósito de la educación, igualmente, contribuir a la mejor convivencia humana.

e) Se autoriza a los particulares para impartir educación en todos sus tipos y grados, manteniendo el requisito de la autorización previa y expresa del poder público como en 1934. Contra la negativa o la revocación de esa autorización no procede recurso legal alguno.

f) Se excluyó a las corporaciones religiosas de intervenir en los planes donde se imparta educación primaria, secundaria y normal, así como la que se destine a obreros y campesinos.

g) Se mantuvo el concepto de obligatoriedad de la enseñanza primaria y se extendió el de gratuidad a toda la educación impartida por el Estado.

Como se puede ver, la reforma de 1946 revocó los aspectos socialistas de la introducida en 1934, recogió y amplió varios otros de esta última reforma y agregó conceptos nuevos dentro del sistema constitucional mexicano. De particular importancia resulta, en este caso, el concepto del Estado social que aparece en el inciso a) de la fracción I.

En opinión de Ignacio Burgoa, que compartimos, siguiendo el principio de la separación entre la iglesia y el Estado, el Artículo 3º declara a la educación impartida por el Estado ajena a cualquier doctrina religiosa, lo que no equivale a coartar la libertad de creencias que consagra el Artículo 24 Constitucional<sup>57</sup> y para José Ángel Ceniceros lo que se hizo fue redefinir la filosofía social que ha de seguirse en la escuela, conservando la construcción de 1934 en cuanto a la muy importante definición de la facultad del Estado para determinar la actividad educativa.<sup>58</sup>

Aspecto de particular importancia es el que reviste la fracción II de la reforma de 1946, y según la cual "Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y de cualquier tipo o grado destinada a obreros y a campesinos), deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público".

La misma fracción agrega textualmente, reproduciendo en este sentido la idea que ya había campeado en la fracción IV del Artículo 3º modificado en 1934, que *dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno*. Apunta Alfonso Noriega que la interpretación oficial que se ha dado a esta disposición es en el sentido de que el concepto *juicio* abarca al de amparo y que, por lo mismo, en contra de las resoluciones de la Secretaría de Educación, negando o revocando la autorización para impartir educación en los términos que se establecen en dicha fracción, es impropcedente y debe ser desechado de plano.

En opinión del mismo autor, que comparto, "se trata de un nuevo aspecto en que resulta incomprensible y contrario a nuestro sistema jurídico, el que determinados actos de las autoridades queden eliminados del control del Poder Judicial y, en consecuencia, se puedan cometer

<sup>57</sup> Ignacio Burgoa, *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, México, 1978, p. 466.

<sup>58</sup> José Ángel Ceniceros, *Nuestra Constitución Política y la Educación Mexicana*, Ediciones Botas, México, 1955.

por dichas autoridades violaciones a las garantías individuales, sin que sus actos puedan ser enjuiciados a través del juicio de amparo".<sup>59</sup>

#### *Artículo 4º*

Con motivo de la reforma llevada a cabo en 1974, el texto original del Artículo 4º se introdujo, sin modificación alguna, en el 1º y 2º párrafos del Artículo 5º. A su vez, el nuevo texto del Artículo 4º representa una novedad en el panorama constitucional mexicano al consagrar un discreto criterio para los efectos de la planeación familiar.

En efecto, y con motivo de las celebraciones que se llevaron a cabo durante el Año Internacional de la Mujer, según lo aclaró el Secretario de Gobernación al comparecer ante la Cámara de Senadores el 15 de octubre de 1974, para explicar la iniciativa presidencial, el Artículo 4º fue modificado para establecer:

- a) La igualdad jurídica de la mujer y el hombre;
- b) La protección legal en cuanto a la organización y el desarrollo de la familia, y
- c) El derecho individual para decidir, de manera libre, responsable e informada, sobre el número y el espaciamiento de los hijos.

Esta disposición constitucional fue el resultado de múltiples presiones de carácter público, en el sentido de que el Estado adoptara un criterio definido en el orden de la política demográfica.

La tasa de incremento demográfico en México ha figurado en las últimas décadas entre las más elevadas del mundo. Los problemas de carácter social, cultural, sanitario, económico y aun político que resultan de un crecimiento desordenado e incluso, superior al de la tasa de crecimiento del producto nacional bruto, habían venido siendo diferidas, en cuanto a su examen y solución, durante mucho tiempo. Se llegó, incluso, a repetir la expresión "gobernar es poblar" preconizada hace más de un siglo en Argentina, cuando, en efecto, la despoblación del vasto territorio de aquel país era fuente de preocupación para sus gobernantes.

En el caso de México, la expansión demográfica representaba, a la fecha de la reforma del Artículo 4º constitucional —como representa aún a la fecha— uno de los problemas críticos cuya solución sólo incumbe a la política demográfica que el Estado adopte.

En esos términos la reforma del Artículo 4º constitucional representa el reconocimiento expreso de un problema que ya no podía ser diferido

<sup>59</sup> Alfonso Noriega, *Lecciones de Amparo*, Editorial Porrúa, México, 1975, pp. 512-539.

en cuanto a su atención y permite al Estado, por otra parte, la flexibilidad suficiente para adoptar, en cada momento, las decisiones legales que estime más pertinentes a efecto de contender con las situaciones de conflicto social que pudieran derivarse del desordenado crecimiento demográfico que México ha padecido.

En efecto, la iniciativa presidencial explica que, en forma consecuente con la política demográfica adoptada por México, a la que llama humanista y racional, el segundo párrafo del Artículo 4º entiende el derecho a la procreación como una garantía personal, tal como lo asienta la declaración de la Organización de las Naciones Unidas, suscrita en Teherán en 1968: "este derecho fundamental implica libertad, responsabilidad e información compartidas entre hombres y mujeres".

Y el dictamen correspondiente reconoció en esta reforma el corolario de anteriores conquistas en materia de igualdad jurídica de la mujer.

Con todo, para Ignacio Burgoa la reforma fue criticable fundamentalmente porque la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer existe en México desde varios lustros atrás, por lo que su proclamación en la Ley Fundamental de la República resultaba innecesaria. En efecto, considera este autor que desde el punto de vista civil, político, administrativo y cultural, la mujer ha tenido los mismos derechos y obligaciones que el varón y, por lo que atañe al segundo párrafo, es absurdo que en la Ley Fundamental del país se establezca que el hombre y la mujer tienen libertad para copular o no copular cuando estimen conveniente. "En puntual congruencia lógica —agrega— y conforme al propósito que animó la declaración que comentamos, la Constitución también debería prescribir la libertad para comer o vestir conforme a los deseos de los gobernados, lo que sería risible".<sup>60</sup>

### Artículo 5º

La primera reforma que experimentó el Artículo 5º fue en su párrafo 2º.

En su versión original este párrafo establecía, como únicos servicios públicos obligatorios, el de las armas, los jurados, los cargos concejiles y de elección popular directa o indirecta, así como las funciones electorales.

La reforma de 1942 amplió ese número de servicios público de exigibilidad obligatoria, para comprender también a las funciones censales

<sup>60</sup> Ignacio Burgoa, *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, México, 1978, p. 299.

y a los servicios profesionales de índole social, cuya retribución se determina legalmente.

La segunda reforma a este Artículo 5º, llevada a cabo en 1974, consistió, como ya se dijo, en la inclusión textual de los dos párrafos que componían el anterior Artículo 4º.

### *Artículo 10*

Una sola reforma, practicada en 1971, ha experimentado este artículo.

En su versión original el artículo se caracterizaba por lo siguiente:

a) Los habitantes del país tenían derecho a poseer armas de cualquier clase para su seguridad y legítima defensa, excepción hecha de las prohibidas expresamente por la ley y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Guardia Nacional.

b) la portación de las armas debería sujetarse a los reglamentos de policía.

En su nueva redacción el Artículo 10 establece lo siguiente:

a) Los habitantes de la República son libres para poseer armas en su domicilio, a excepción de las prohibidas por la ley y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, la Fuerza Aérea y la Guardia Nacional.

b) La autorización para portar armas se otorgará en los términos que establezca la ley federal.

Como se puede ver, la reforma de 1971 suprimió la expresión "armas de cualquier clase" que contenía en su versión original el artículo y que era compatible con las reservas que a continuación el propio artículo establecía y configuró esa libertad para que los habitantes de la República puedan poseer armas, con las restricciones que el artículo señala, en su domicilio.

En todo caso, el aspecto más importante no reside en la solución técnica de un vicio original sino en la federalización del régimen de portación de armas.

En efecto, en 1917 debió parecer natural que fuesen los reglamentos de policía los que estatuyesen los requisitos y condiciones para otorgar permisos de portación de armas. Sin embargo, en virtud de la expansiva violencia urbana, que caracterizó a la vida de México de los últimos lustros, se hizo necesario establecer disposiciones de carácter general aplicables en toda la República, que permitieran un control riguroso de los permisos para portación de armas.

En efecto, la reforma de 1971 al Artículo 10 estuvo precedida,

de manera muy inmediata, por una serie de atentados terroristas, particularmente por el secuestro de connotadas individualidades.

Por eso en la iniciativa presidencial se dijo que la portación de armas deberá quedar sujeta a las "limitaciones que la paz y la tranquilidad de los habitantes exijan" y, consecuentemente, sólo se justifica en aquellos casos y lugares en que las autoridades no se encuentren en "aptitud de otorgar a las personas una inmediata y eficaz protección".

A su vez, el dictamen puntualizó que los reglamentos de policía, a cuyas disposiciones dejaba el anterior Artículo 10 constitucional regular la portación y el uso de las armas, "no son los instrumentos jurídicos idóneos para tutelar uno de los más importantes derechos del individuo, como es el de su seguridad personal", que según dice la comisión, deben quedar al cuidado de las instituciones y ser normadas por disposiciones de mayor jerarquía.

En el orden técnico, el dictamen observó que en 1931, al entrar en vigor el Código Penal del Distrito y los Territorios Federales, y que rige para todo el país en materia federal, el Artículo 162, fracción V, señaló la pena de seis meses a tres años de prisión, y multa de diez a dos mil pesos, al que sin licencia porte pistolas o revólveres; pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación sistemáticamente declaró inconstitucional ese precepto, toda vez que quien infringe un reglamento, como lo dice el Artículo 10 constitucional, está sujeto a las sanciones administrativas que señala expresamente el Artículo 21 de nuestra Carta Magna y, por lo mismo, no se le puede declarar culpable de un delito.

Por eso se ha comentado que el objetivo perseguido por la reforma consiste en garantizar la tranquilidad social, proscribiendo encuentros sangrientos y buscando la supresión del "pistolerismo".<sup>61</sup>

Ahora bien, si las razones que explican este proceso de federalización pueden constatarse históricamente, en el estricto orden constitucional la reforma al Artículo 10 se inscribe en el proceso de extensión de las facultades federales en detrimento de las que corresponden a las organizaciones locales, ya se trate de las entidades federativas o de los municipios. En esta misma virtud, al dilatarse la esfera de acción federal, se amplía, igualmente, el ámbito de las facultades del Poder Ejecutivo.

Todo lo anterior se explica por razones que van más allá de la decisión del Ejecutivo o de la vocación federalizante que ha caracterizado a muchas de las reformas constitucionales en México; es el resultado

<sup>61</sup> Martín Moreno Millán, "Portación de armas de fuego", *Legislación y Jurisprudencia*, Año 1, Volumen 1, núm. 2, abril-junio de 1972. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1972.

directo de una presión social y de un momento histórico que no dejaban otra disyuntiva.

### *Artículo 18*

Dos eran los párrafos del original Artículo 18 de la Constitución, y dos han sido las reformas introducidas al mismo. Una en 1965, otra en 1977.

De la versión original subsiste, sin modificación, el primero de los párrafos, y en dos ocasiones ha sido modificado el segundo.

Decía este segundo párrafo que los gobiernos de la Federación y de las entidades federativas organizarían "en sus respectivos territorios" el sistema penal sobre la base del trabajo como medio de regeneración.

La reforma de 1965 modificó este segundo párrafo, substituyendo la expresión "en sus respectivos territorios" por "sus respectivas jurisdicciones" y además de hacer referencia a la base del trabajo como medio de regeneración, aludió a la capacitación para el mismo y a la educación. Además, señaló que las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Además, la reforma de 1965 incorporó dos nuevos párrafos al artículo original, que establecen lo siguiente:

a) Los gobernadores en sus Estados, sujetándose a lo establecido por las leyes locales respectivas, están facultados para celebrar con la Federación convenios de carácter general, a efecto de que los reos sentenciados por delitos del orden común, extingan su condena en establecimientos federales, y

b) La Federación y los gobiernos de las entidades federativas establecerán instituciones especiales para el tratamiento de los menores infractores.

Con esta reforma se superó el vicio técnico del original párrafo 2º, que hacía referencia a los territorios de los Estados y de la Federación; referencia improcedente, toda vez que los territorios tenían, hasta antes de la reforma de 1974, no sólo connotación geográfica, sino también jurídica, administrativa y política dentro de nuestro sistema constitucional.

Las demás modificaciones y adiciones al artículo obedecen a un salvable propósito del Estado, en el sentido de mejorar las condiciones del recluso para ofrecerle posibilidades reales de regeneración. Sin duda, esta reforma de 1965 forma parte del proceso evolutivo de las instituciones en México.

Con todo, un estudioso observó que, pese a lo dispuesto en el Artículo

18 constitucional, y a las denuncias y reclamos de penalistas y criminólogos, en 1970 la realidad carcelaria mexicana permanecía ajena a los avances del penitenciarismo moderno, con la sola excepción —ampliamente reconocida, por cierto— del Estado de México, donde, desde 1967, había venido funcionando el Centro Penitenciario, bajo la dirección de Sergio García Ramírez.<sup>62</sup>

De cualquier forma, como apunta el mismo García Ramírez, con la reforma de 1965 la Constitución incorporó las dos grandes tendencias que en el orden penitenciario se registran: la preocupación humanitaria, acogida en viejos ordenamientos de este género y traducida en la proscripción de abusos y crueles tratamientos, y el interés por conferir a la pena de prisión eficacia readaptadora, esto es, no sólo retributiva, ejemplar o expiatoria.<sup>63</sup>

Un aspecto importante del entorno que dio lugar a la reforma queda patentizado en el voto particular formulado por la diputación del Partido Acción Nacional, según el cual la iniciativa reconoce que en muchas entidades de la República no había sido posible el cumplimiento íntegro del original mandato constitucional, por carecer los Estados de los medios económicos necesarios para acondicionar y sostener debidamente prisiones o colonias penales.

En 1977 fue de nueva cuenta adicionado el Artículo 18 con un último párrafo, cuyas características esenciales son:

a) Los reos de nacionalidad mexicana que compurguen penas en otros países, podrán ser trasladados a México para que cumplan sus condenas de acuerdo con los términos de readaptación social que el propio Artículo 18 contiene.

b) Los reos de nacionalidad extranjera, que a su vez hayan sido sentenciados por delitos del orden federal y del fuero común en el Distrito Federal, podrán también ser trasladados a su país de origen o residencia, para que en ellos cumplan con las sanciones impuestas. Es potestativo para los gobernadores de los Estados solicitar al Ejecutivo Federal la inclusión de los reos del orden común de sus respectivas entidades en este procedimiento.

c) El traslado de los reos —concluye el último párrafo del Artículo 18— sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Esta disposición vino a solucionar inúmeros conflictos presentados

<sup>62</sup> José Ovalle Favela, "La reforma penitenciaria y correccional en México", en *Legislación y Jurisprudencia*, Año 5, Vol. 5, núm. 19, septiembre-diciembre de 1976, UNAM, México, 1976, p. 419.

<sup>63</sup> Sergio García Ramírez, *Los derechos humanos y el Derecho Penal*, SepSetentas, México, 1976, pp. 56-7.

al gobierno mexicano, particularmente por el de Estados Unidos, con motivo de los presuntos malos tratos que se otorgaban a los reos de nacionalidad extranjera en los reclusorios nacionales.

Desde el punto de vista jurídico, los aspectos más significativos de esta última reforma residen en el otorgamiento de una nueva facultad al Jefe del Ejecutivo y en la garantía que se otorga a los reos, que sólo podrán ser trasladados cuando manifiesten su consentimiento expreso para tal efecto.<sup>63 bis</sup>

### Artículo 20

En 1948 fue reformada la fracción I del Artículo 20, cuyo texto original establecía:

a) La libertad bajo fianza, cuyo monto no sería superior a diez mil pesos, y

b) La procedencia de esta libertad tratándose de delitos cuya pena máxima no fuese superior a cinco años de prisión.

Las modificaciones introducidas en 1948 establecen:

a) El monto de la fianza será fijado por el juez y en ningún caso será superior a doscientos cincuenta mil pesos, a menos que se trate de un delito que represente para su autor un beneficio económico o que cause a la víctima un daño patrimonial, pues en estos casos la respectiva garantía será como mínimo tres veces mayor al beneficio obtenido o al daño causado.

b) La libertad bajo fianza se otorgará en aquellos casos en que el delito sea castigado con una pena cuyo término medio aritmético no sea mayor de cinco años.

En estas reformas a la fracción I del Artículo 20 es preciso tener en cuenta que el monto fijado por la Constitución para obtener la libertad bajo fianza, resultaba desactualizado a veintiún años de la promulgación del texto constitucional; sin embargo, no fue esto lo más importante, sino el hecho de que, al establecerse un tope máximo, no se cubrirían las posibilidades que ahora prevé el 2º párrafo de la fracción I. En efecto, el daño causado o el beneficio obtenido podían exceder, con mucho, al monto que antes establecía la fracción I.

<sup>63 bis</sup> Briseño Sierra señala que "la reforma podrá ser discutible desde el ángulo meramente jurídico, por implicar reconocimiento y realización de sentencias extranjeras sin la mínima revisión de sus condiciones de legalidad o de constitucionalidad; pero en todo caso es una solución política a un problema de índole internacional". "Reformas a la normatividad procesal", en *Jurídica*, Universidad Iberoamericana, julio de 1978. No. 10, t. II, p. 5. Véase, igualmente, Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*, op. cit., p. 649.

Por otra parte, se daba lugar a muchos equívocos al establecerse que sólo tenían derecho a la libertad bajo fianza aquellas personas que presuntamente hubiesen incurrido en delitos cuya pena mayor fuera de cinco años. Al introducirse el concepto del término medio aritmético, se empió considerablemente la garantía constitucional que consagraba el Artículo 20.

### *Artículo 27*

Las modificaciones y adiciones de que ha sido objeto el Artículo 27 a partir de la primera de éstas, introducida formalmente en 1934, han significado muy profundos cambios y han llevado implícitas algunas características absolutamente originales dentro de los procedimientos de reforma a la Constitución. De aquí que, incluso, hay quienes ven una modificación constitucional en la reforma al Artículo 10 de la ley de 6 de enero de 1915, llevada a cabo en 1932.

En efecto, el Presidente Pascual Ortiz Rubio hablaba de la "reforma decretada por el poder constituyente"; otro tanto hizo en su momento el Presidente Abelardo L. Rodríguez, y así lo repiten muchos estudiosos del derecho agrario. Lo cierto es que el procedimiento que erróneamente se siguió para reformar el Artículo 10 de la ley mencionada fue el estatuido por el Artículo 135 constitucional.

Veamos, en todo caso, el complejo proceso de reformas al Artículo 27 constitucional.

El párrafo tercero del Artículo 27 constitucional fue modificado por primera vez en 1934. Con motivo de esta reforma, la expresión "pequeña propiedad" fue adicionada con la de "pequeña propiedad agrícola en explotación" y la referencia a los pueblos, rancherías y comunidades fue reemplazada por la de "núcleos de población".

En el curso del debate se dijo que el término "pequeña explotación agrícola" era más ambiguo y dejaba una puerta abierta para que la comisión encargada de elaborar la ley reglamentaria tomara en cuenta todos los factores que pudieran concurrir en la producción de la riqueza. Al final prevaleció una tesis ecléctica y en vez de mantenerse la restrictiva expresión "pequeña propiedad", a la muy amplia "pequeña explotación" se optó sumar las ventajas de ambas para dejar, como ya se dijo, "pequeña propiedad agrícola en explotación". Esta reforma se inspiró en las consideraciones de Narciso Bassols en su obra *Nueva Legislación Agraria*.<sup>64</sup>

<sup>64</sup> Cfr. Raúl Lemus García, "Sistemática jurídica del problema agrario", en *Revista del México Agrario*, enero-febrero 1968, Comisión Editorial de la CNC, México, p. 28.