

Sin duda, la reforma de 1934, tanto en lo que afectó al párrafo que ahora comentamos, como por otras modificaciones y, fundamentalmente, por las adiciones que introdujo al Artículo 27, ha sido la de mayor importancia que este artículo ha experimentado.

Con motivo de las reformas llevadas a cabo en 1934, fueron derogadas la ley del 6 de enero de 1915 y sus reformas. En esta ocasión, una vez más se incidió en el error de 1932, pues se procedió a la derogación de la ley del 6 de enero como si se tratara de una reforma constitucional.

El dictamen, formulado por las comisiones Agraria, de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados, señalaba como indispensable proyectar una nueva redacción completa del Artículo 27 constitucional. De manera específica se agregaba que en Querétaro, por la premura con que la Constitución fue dictada y, en buena medida también, por la falta de experiencia administrativa, se había considerado incorporar la ley del 6 de enero al texto constitucional "mediante simple declaración". Lo que sorprende es que en 1932 y en 1934 no hubiera tenido la posibilidad de establecer la distinción técnica entre la Constitución y una norma que, en todo caso, sería aplicable por disposición de la propia Constitución, pero que en ninguna forma podía aducirse que estuviera incorporada o que formara parte del texto constitucional.

Lo que sí es relevante, por cuanto hace a las reformas de 1934, es que se haya declarado la procedencia de buscar "una redacción definitiva del Artículo 27 constitucional". Para estas reformas se tuvo en cuenta la jurisprudencia de la Corte y la experiencia resultante de la aplicación de las leyes reglamentarias del Artículo 27 a partir de 1917. De ahí que se haya optado, por ejemplo, por suprimir la referencia a los pueblos, rancherías y comunidades que, como ya se dijo, en la práctica tuvo un carácter restrictivo, para introducir la expresión genérica "núcleos de población" que, como también se ha visto, modificó el párrafo tercero de este artículo.

El párrafo tercero fue objeto de una nueva reforma en 1976, por virtud de la cual se intercaló la expresión "beneficio social" para subrayar el carácter del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. Además, con motivo de esta misma reforma, se estableció que se dictarían las medidas necesarias para lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, concepto que corresponde al del estado social de derecho y que, en un país donde el colonialismo interno ha dejado sentir sus efectos negativos en las relaciones existentes entre la

ciudad y el campo, adquirió el carácter de una declaración cuya importancia no ha sido debidamente apreciada.

Por otro lado, también se estableció que se adoptaran las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer las adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, con el objeto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

“Es necesario establecer las normas para que la planeación y ordenación de los centros urbanos de población integren a éstos de manera conveniente al desarrollo socio-económico del país”, dijo en su iniciativa el Presidente de la República.

Igualmente, el párrafo tercero fue adicionado en 1976, para disponer la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades.

Estas modificaciones obedecieron a la necesidad de regular el crecimiento de los centros de población urbana y a permitir la adopción de medidas para aumentar el índice de productividad en los ejidos y comunidades.

Sin embargo, conviene tener presente la opinión del distinguido publicista, entonces también diputado, Antonio Martínez Báez, quien manifestó en la tribuna, con gran probidad: “A reserva de lo que expongan los distinguidos compañeros diputados, campesinos, pienso yo y estoy convencido de ello, que la mención concreta de la constitucionalización, la inserción dentro del párrafo tercero del Artículo 27 constitucional, de las palabras que se podrá disponer, la organización y explotación del ejido colectivo y también la colectivización de las comunidades agrarias, no tiene sino un sentido político, no era necesario en técnica constitucional o en teoría constitucional que se mencionara la colectivización del ejido y de las comunidades en su administración y en su explotación. Pero sí ha sido necesario, porque como lo ha leído el maestro González Hinojosa, en el libro de Einstein, y en otros libros que tratan de estos problemas de las ventajas, de las dificultades del ejido colectivo, muchos funcionarios oficiales han obstaculizado esta organización y esta explotación colectiva del ejido”.

El párrafo cuarto del Artículo 27 fue modificado por primera vez en 1934 para incorporar los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas para fertilizantes, a la disposición que otorga su dominio directo a la nación. Con esta reforma se suprimió la referencia que el propio párrafo hacía de los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes. En 1960 este párrafo fue de nueva cuenta adicionado para incluir, dentro de ese mismo régimen, a los re-

cursores naturales de la plataforma continental y a los zócalos submarinos de las islas, así como al espacio situado sobre el territorio nacional, aceptando como límite de su extensión los términos que fije el derecho internacional.

La iniciativa presentada por el Presidente hacía referencia a que el derecho del mar había sufrido modificaciones substanciales desde que se promulgó la Constitución de 1917; modificaciones originadas en buena parte en nuevas corrientes doctrinales y en la labor de las conferencias internacionales. "El descubrimiento de hidrocarburos y de otros minerales en la plataforma continental, los recientes avances técnicos que han permitido la explotación económica de esos recursos naturales, y la realidad de que tal plataforma sumergida no es sino la continuación física y geológica del territorio de la nación, figuran entre las razones que han determinado la creación de nuevas y la modificación de viejas instituciones y categorías jurídicas. En lo que toca a la conservación y aprovechamiento de los frutos del mar, también ha habido cambios considerables, tanto en el terreno de los hechos como en el de los conceptos".

Se consideró, también, que la Convención sobre Plataforma Continental estableció como principio esencial que los derechos de soberanía sobre la plataforma no afectan el régimen de alta mar de las aguas y del espacio aéreo suprayacentes, por lo que el Ejecutivo no proponía que México reclamara soberanía sobre toda la extensión de las aguas y espacio aéreo que cubren la plataforma continental mexicana.

El quinto párrafo del Artículo 27 fue objeto de una profunda reforma en 1945. En primer término desapareció la expresión ambigua con que se iniciaba el párrafo, que permitía inferir que tanto el párrafo anterior como el mismo quinto párrafo hacían referencia a la propiedad de la nación. En efecto, el párrafo cuarto comienza diciendo "corresponde a la nación el dominio directo. . ." y el párrafo quinto decía "son *también* propiedad de la nación. . ." Así pues, el Constituyente de 1917 identificó infundadamente los términos "dominio directo" con "propiedad". Este error fue subsanado mediante la reforma de 1945 que suprimió la voz *también*.

Otra modificación significativa reside en que se establecía que eran propiedad de la nación los ríos o arroyos "desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocación, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados". La reforma de 1945 estableció que el arranque debía considerarse desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propie-

dad nacional. Más adelante se especificó que los lagos, lagunas o esteros serían de propiedad nacional cuando sus vasos, zonas o riberas estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades, se encuentren entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino.

En los mismos términos se precisaron las características de las aguas de los ríos, arroyos o barrancos pertenecientes a la nación y de las que sean extraídas de las minas o formen los cauces, lechos o riberas, de los lagos y corrientes interiores y se adicionó que las aguas del subsuelo pueden ser libremente extraídas, lo que permite su apropiación por el dueño del terreno; sin embargo, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, es facultad del Ejecutivo Federal reglamentar su extracción y utilización e, incluso, establecer zonas vedadas en los mismos términos que para las demás aguas de propiedad nacional.

El dictamen correspondiente en la Cámara de Diputados, donde se inició la reforma, apuntaba: "la modificación que se propone es la base para que el gobierno de la República pueda llevar a cabo la utilización integral de los recursos hidráulicos de la cuenca de la corriente para aprovechar, no limitándose a las aguas permanentes, con frecuencia insuficientes para los cultivos y para la generación de energía, sino abarcando también las aguas intermitentes y las torrenciales debidamente captadas y regularizadas".

El original párrafo sexto del Artículo 27 señalaba, refiriéndose a los dos anteriores párrafos, que el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y que sólo sería posible que el gobierno federal otorgara concesiones a los particulares o a sociedades civiles o comerciales que estuviesen constituidos de conformidad con las leyes mexicanas, bajo la condición de que se establecieran trabajos regulares para la explotación de los elementos que hubiesen sido concesionados y se cumpliera con todos los requisitos que las leyes reglamentarias establecieran.

En 1940 se adicionó este párrafo, señalándose que, por lo que se refiere a la explotación de petróleo y de carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirían concesiones, dejándose a la nación la explotación directa de esos productos. Esta reforma fue un indispensable corolario de la expropiación petrolera llevada a cabo en 1938.

En efecto, la iniciativa, presentada al Congreso por el Presidente de la República en 1938, fue considerada por los diputados como "una

consecuencia lógica de las disposiciones dictadas a partir del 18 de marzo último en que se llevó a cabo la expropiación petrolera”.

A efecto de ampliar el ámbito de aplicación de este párrafo sexto, en 1960 fue substituida la adición que se incorporó en 1940, para señalarse que las normas legales referentes a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que hace referencia el propio párrafo cuarto del Artículo 27, regularán la ejecución y la comprobación de los trabajos que se efectúen o deban llevarse a cabo a partir de su vigencia, independientemente de la fecha en que se hayan otorgado las concesiones, precisando que la inobservancia de esas normas legales dará lugar a la cancelación de las concesiones. Con la reforma constitucional se conserva el dominio directo de la nación, inalienable e imprescriptible, sobre los minerales, así como se mantiene la institución jurídica de la concesión administrativa, para el efecto de que los particulares y sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas puedan llevar a cabo la explotación y aprovechamiento; pero “dado el texto de la reforma, resulta prohibitivo el que la explotación se lleve al cabo por cualquier otro medio legal que no sea la concesión”.⁶⁵

Se agregó, en 1960, que el gobierno federal está facultado para establecer reservas nacionales y para suprimirlas, haciéndose las declaraciones correspondientes por el Ejecutivo “en los casos y condiciones que las leyes prevean”. Por lo que se refiere al petróleo y a los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, se agregó que no se otorgarían concesiones ni contratos, substituyendo la anterior expresión “no se expedirán concesiones”, añadiéndose que no subsistirían aquellas concesiones o contratos que se hubiesen otorgado. Al final de ese mismo año se adicionó una última parte al párrafo comentado, para determinar que es facultad exclusiva de la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público y, a propósito de esta misma materia, se prohibió el otorgamiento de concesiones a los particulares, reservándose para la nación el aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para los fines ya apuntados.

Así, el proceso de nacionalización de la industria eléctrica encontró una solución constitucional que convalidó una decisión política previamente adoptada.

El párrafo séptimo del Artículo 27 fue adicionado en 1975 para determinar que corresponde a la nación el aprovechamiento de los combus-

⁶⁵ Cfr. María Becerra González, *Principios de la Constitución Mexicana*, UNAM, México, 1967, p. 102.

tibles nucleares para generar energía nuclear, así como la regulación de sus aplicaciones, con la única restricción de que el uso de la energía nuclear sólo podrá realizarse con fines pacíficos, correspondiendo así, también, a los términos del Tratado de Tlatelolco.

Con motivo de la iniciativa de esta reforma, el Presidente de la República manifestó: "Hemos expresado la convicción, que el curso del tiempo ha fortalecido, de que el país habrá de incorporarse, en los más diversos órdenes a los avances de la era moderna". Y, en efecto, la necesidad de aprovechar la energía nuclear es propia de nuevas fronteras para la economía y la ciencia nacionales.

Un año después, en 1976, una nueva adición facultó a la nación para ejercer los derechos de soberanía y jurisdicción sobre una zona exclusiva situada fuera del mar territorial pero adyacente a éste. Esta zona se extiende a doscientas millas náuticas y se mide a partir de la línea de base desde la cual se mide, igualmente, el mar territorial; pero en los casos en que esa extensión se superponga con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación correspondiente se hará en los términos adecuados mediante acuerdos con esos propios Estados.

Es patente la importancia formal de esta adición, a pesar de las escasas posibilidades con que cuenta México, todavía, para hacer vigentes esos derechos de jurisdicción.

Los aspectos medulares de la reforma, no obstante, más que a su viabilidad atendieron al marco en que se produjeron, de acuerdo con las normas del derecho internacional. Al efecto, la iniciativa presidencial apuntó: "Al proponer que se ponga en vigor la zona económica aun antes de que se finalice el tratado internacional, el Ejecutivo tiene la firme convicción de que no actúa contra el derecho internacional, sino que aplica reglas del nuevo derecho del mar, tal como se infiere de los resultados actuales de la Conferencia de las Naciones Unidas, que han sido aceptadas explícita o implícitamente por una gran mayoría de miembros de la colectividad internacional".

Para precisar el alcance de la "soberanía", el dictamen de la Cámara de Senadores estableció: "Por tratarse de una nueva figura jurídica, iniciativa en precisar —y por nuestra parte juzgamos conveniente porque apenas ahora se introduce en el léxico del derecho, hace bien la nerlo en relieve— que la zona económica exclusiva no es una zona de alta mar con excepciones a favor de los demás Estados, sino una área con un régimen jurídico singular. En efecto, no se ejerce ni se pretende ejercer sobre ella la soberanía en su cabal plenitud, sino solamente los derechos de exploración y explotación de los recursos naturales en ella

comprendidos, tanto renovables como no renovables, pues se reconoce a los demás Estados las libertades de navegación y sobrevuelo más el tendido de cables y tuberías submarinas". Con esto, como puede verse, los llamados "derechos de soberanía" no eran tales.

De acuerdo con lo anterior, el canciller Emilio Rabasa explicó: "A México le parece más razonable —en los momentos actuales— defender la doctrina del mar patrimonial, interpretando ésta como una zona de jurisdicción, con significado esencialmente económico, que la tesis del mar territorial —sobre el que las naciones ejercen una plena y total soberanía—, ya que esa última porción es parte integrante del propio territorio. Por lo tanto, el objeto de tal distinción entre el viejo concepto de mar territorial y el nuevo de mar patrimonial es de naturaleza esencialmente económica y no política".⁶⁶

María Luisa Garza opina que la figura del mar patrimonial es "tibia y carente de fuerza para resguardar efectivamente el patrimonio pesquero de los Estados ribereños. La soberanía del Estado queda limitada".⁶⁷

A su vez el internacionalista Alberto Székely apunta que la iniciativa presidencial fue un acto unilateral que parecía ir en contra de la larga tradición de México en su práctica de derecho del mar, en el sentido de esperar a que se adoptaran acuerdos internacionales antes de proceder a delimitar sus zonas marinas.⁶⁸

En todo caso, para entender el párrafo octavo hay que tener presente que el llamado mar patrimonial deja a salvo la libertad de navegación, de sobrevuelo, de investigación científica, de pesca deportiva y de tender cables y oleoductos submarinos.⁶⁹

En todo caso, con todas las anteriores reformas se fortalece un proceso expansivo iniciado en 1934, que se ha traducido en reivindicaciones para la nación en cuanto a que se amplió el número de cuestiones sobre las cuales ejerce su soberanía, jurisdicción y dominio.

Por su parte, la fracción I fue adicionada en 1948, para facultar al Estado, de acuerdo con los intereses públicos y los principios de reciprocidad, para conceder autorización a otros Estados a efecto de que

⁶⁶ Emilio O. Rabasa, Prólogo, *México y el régimen del mar*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1974, p. 9.

⁶⁷ María Luisa Garza, *El Golfo de California, mar nacional*, UNAM, México, 1976.

⁶⁸ Alberto Székely, "La reclamación mexicana sobre un mar patrimonial de doscientas millas", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, Nueva Serie, Año IX, Número 25-26, enero-agosto de 1976, pp. 107 y ss.

⁶⁹ Ricardo Méndez Silva, *El mar patrimonial en América Latina*, UNAM, México, 1974, p. 47.

adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad privada de bienes inmuebles, necesarios para el servicio directo de sus embajadas o de sus legaciones.

Con la certera ironía que le caracterizó, Herrera y Lasso preguntaba: "¿Ignoraban los reformadores de 1948 que implantaron esta norma, la inagotable facultad otorgada al Congreso por el Artículo 73-V de cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación? ¿No advirtieron que, con ello, la Constitución ha instituido un Distrito Federal de ubicación transitoria? ¿Y no les fue dable entender que para evitar la incongruencia, sin merma de la eficacia de la norma, bastaba con fijar el ámbito del derecho en lugar de residencia de los Poderes?"⁷⁰

La misma fracción I fue reformada en 1960 para suprimir la expresión, al final del primer párrafo, "combustibles, minerales en la República Mexicana". En efecto, la subsistencia de esta expresión era inconsecuente con la adición al párrafo sexto introducida en 1940, y que se comentó, relativa a la imposibilidad de otorgar concesiones para la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno.

Con motivo de la reforma de 1934 se invirtió el orden de las fracciones VI y VII, pasando la original VI al numeral VII y la original VII al numeral VI. Además de este cambio de nomenclatura, en la nueva fracción VI se incluyó a los núcleos de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, y a los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, entre los que podrán tener en propiedad o administrar por sí bienes o capitales impuestos sobre ellos. Una ulterior reforma, la ya tantas veces mencionada de 1974, suprimió la referencia a los territorios federales que contenía la que a partir de 1934 fue fracción VI.

En la reforma de 1934 también se suprimió completo el párrafo tercero de la original fracción VII, en lo sucesivo fracción VI, que, entre otras cosas, establecía que la ley de 6 de enero de 1915 continuaría en vigor "como ley constitucional". Igualmente fue suprimido el texto de la original fracción VII a partir del quinto párrafo. Estas supresiones se explican en virtud de la nueva redacción que se dio a la fracción VIII adicionada en 1934, y que se verá más adelante.

La fracción VII, que hasta 1934 figuró como fracción VI, fue modificada en esta fecha para substituir la anterior expresión referida a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, e introducir la nueva terminología de "núcleos

⁷⁰ Manuel Herrera y Lasso, "Errores técnicos y vicios institucionales de la Constitución", en *El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Constitucional*, Librería de Manuel Porra, México, 1961, p. 10.

de población". Asimismo, se suprimió, con motivo de la reforma de 1934, la referencia que en esta fracción se hacía a la ley del 6 de enero de 1915.

En 1937 esta fracción fue adicionada para establecer que son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. Igualmente, corresponde al Ejecutivo Federal tomar conocimiento de dichas cuestiones y proponer a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si los interesados estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva, convirtiéndose en irrevocable; pero en caso contrario, se deja que la parte o partes inconformes reclamen esa resolución ante la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial. Así pues, mediante esta adición, las expresiones proposición y resolución adquieren el carácter de sinónimos, introduciéndose, sin duda, una confusión en la terminología constitucional. La adición de 1937 concluía señalando que corresponde a la ley fijar el procedimiento breve de conformidad con el cual deban tramitarse las ya referidas controversias.

La iniciativa de esta adición, originalmente propuesta como párrafo tercero del Artículo 27, fue presentada el 20 de octubre, por el senador Wilfrido C. Cruz.

En el proyecto se decía que el principal fundamento de la adición propuesta era la existencia de numerosos conflictos por límites de terrenos comunales, que no habían sido solucionados por las autoridades de los Estados, habiéndose creado serios problemas de "persistencia crónica sostenida a través de varias generaciones".

La comisión dictaminadora estimó que a fin de que la adición fuera más efectiva y con un mayor alcance, no se limitara a las controversias de límites de terrenos comunales cuyo origen proviniera de dotaciones de la época colonial, como apuntaba la iniciativa, sino que comprendiera todos los casos en que los pueblos guardaran un estado comunal.

Como ya se ha dicho, mediante la reforma de 1934 fueron suprimidos el párrafo tercero y del quinto en adelante de la original fracción VII. En el párrafo tercero se declaraban nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, sentencia, transacción, enajenación o remate que hubieren privado, de manera total o parcial, de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y de una manera general a cualquiera otra corporación de población desde la ley del 25 de junio de 1856; de igual manera se declaraban nulas todas las disposiciones,

resoluciones y operaciones que tuviesen lugar en lo sucesivo si producían efectos semejantes. En virtud de todo lo anterior, las tierras, bosques y aguas de que hubieren sido privadas las diversas corporaciones a que ya se hizo referencia, serían restituidas; pero, en el caso de que, con arreglo al decreto del 6 de enero de 1915, esa restitución no procediera, los elementos, objeto de la restitución, se dejarían a las corporaciones ya referidas, en calidad de dotación.

En los términos originales de este párrafo se exceptuaban de la nulidad a las tierras que hubiesen sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada ley del 25 de junio de 1856 o fueran poseídas en nombre propio a título de dominio, por más de diez años, siempre que su superficie no hubiere excedido de cincuenta hectáreas; pero el exceso, en cuanto a esa superficie, debería ser reintegrado a la comunidad mediante la indemnización correspondiente de su valor al propietario.

Concluía el ya referido párrafo tercero de la original fracción VII, que todas las leyes de restitución decretadas con fundamento en el Artículo 27, serían de inmediata ejecución por la autoridad administrativa, y que sólo los miembros de la comunidad tendrían derecho a los terrenos de repartimiento, siendo inalienables los derechos sobre esos terrenos en tanto permanecieran indivisos, así como serían igualmente inalienables los derechos de propiedad cuando se hubiese verificado el fraccionamiento.

Por lo demás, a partir del párrafo quinto de la original fracción VII, se establecía que durante el periodo constitucional que siguiera a la promulgación de la Constitución, tanto el Congreso Federal como las legislaturas de los Estados, dentro de sus respectivas jurisdicciones, expedirían leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de los latifundios, conforme a las bases que a partir de ese propio párrafo se proporcionaban.

Esas disposiciones, contenidas en la fracción VII, pasaron substancialmente modificadas, a la nueva fracción VIII adicionada en 1934, que con mayor precisión técnica establece: "se declaran nulas". A continuación la fracción procede a señalar cuáles son las enajenaciones, las concesiones y las diligencias de apeo o deslinde afectadas de nulidad, y conserva un último párrafo, que corresponde a la redacción original, mediante la cual se establece una excepción a la nulidad que se decreta anteriormente y que se refiere a las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con fundamento en la ley del 25 de junio de 1856, como ya lo establecía originalmente la Constitución de 1917. Sin embargo, cabe precisar que en la Constitución de 1917 se decía

que la única excepción sería el repartimiento llevado a cabo con fundamento en la ley de 1856 o las tierras que hubieren sido poseídas en nombre propio y a título de dominio por más de diez años. De esta suerte, la "excepción única" eran en realidad dos, entanto que la reforma de 1934 modificó la redacción, de suerte que en vez de decir que se exceptuaban de nulidad los repartimientos hechos con fundamento en la ley del 25 de junio de 1856 "o poseídos en nombre propio a título de dominio por más de diez años", se dijo: "y poseídos en nombre propio a título de dominio por más de diez años", con lo cual la única excepción fue, realmente, una sola.

Por otro lado, las disposiciones contenidas en la original fracción VII, a partir del quinto párrafo, que facultaban al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados para expedir las leyes que permitieran llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, pasó a formar parte, a partir de 1934, de la fracción XVII, y el último párrafo de la original fracción VII pasó a figurar, también a partir de la reforma de 1934, como fracción XVIII.

Por lo demás, las fracciones VIII y IX, adicionadas en 1934, corresponden a los Artículos 1º y 2º de la ley del 6 de enero, respectivamente, aunque con algunas diferencias en el último caso.

En efecto, el Artículo 2º de la ley del 6 de enero señalaba que la división o reparto que se hubiese hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en que hubiera algún vicio, podría ser nulificado solamente si así lo solicitaban las dos terceras partes de los vecinos o de sus causahabientes. La fracción IX estableció que la división o reparto que se hubiese hecho, no legítimamente, como impropriamente decía el Artículo 2º de la ley del 6 de enero, sino con "apariencia de legítima", y en la que hubiera no sólo vicio, como señalaba la ley, sino también error, podría ser nulificado a solicitud, no de dos terceras partes sino de tres cuartas partes de los vecinos, mas no de sus causahabientes, o bien de una cuarta parte de los mismos vecinos, siempre y cuando estuvieran en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

La fracción X del Artículo 27, adicionada en 1934, correspondió al Artículo 3º de la ley de 6 de enero de 1915. En efecto, señalaba este Artículo 3º que los pueblos que, necesiéndolos, carecieran de ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, podrían obtener que se les dotara del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de la población, y expropiar los terrenos necesarios por cuenta del gobierno federal. Para este efecto

se establecía, además, que la expropiación sería de los terrenos inmediatamente colindantes con los pueblos interesados.

La fracción X modifica la redacción, mas no el contenido del original Artículo 3º de la ley de 6 de enero, y agrega que los núcleos de población no sólo serían dotados con tierras, sino también con bosques y aguas suficientes.

Esta fracción X fue reformada en 1947 para suprimir la referencia a los bosques, que se incluyó en 1934, e introducir un segundo párrafo, de acuerdo con el cual la superficie o unidad individual de dotación no deberá ser menor de diez hectáreas de terreno de riego o humedad o, en su defecto, corresponder al equivalente de esas diez hectáreas en otras clases de tierras.

Al presentar el proyecto de reformas a las fracciones X, XIV y XV, el Presidente señaló, con razón, que la Reforma Agraria había pasado por el proceso histórico que las condiciones del país "necesariamente le imponían: una primera etapa de acción dirigida a quebrantar el poder político, económico y social de los latifundistas, y una segunda etapa que tiene que caracterizarse por ser técnica, al encaminarse a superar la situación económica y moral del trabajador del campo". Por esto último, agregó que "en una etapa de técnica atrasada y de instrumentos rudimentarios, las superficies que un solo individuo podía cultivar, seguramente eran muy reducidas; pero en la actualidad, en que las máquinas modernas permiten economizar trabajo humano en grandes proporciones, las superficies que pueden ser atendidas por una persona tienen que ser proporcionalmente mayores".

La fracción XI, adicionada al Artículo 27 en 1934, correspondió al Artículo 4º de la multicitada ley de 6 de enero de 1915. En los términos del Artículo 4º de esta ley, se crearían una Comisión Nacional Agraria, compuesta por nueve personas y presidida por el secretario de Fomento, las comisiones locales agrarias, compuestas por cinco personas en cada Estado o territorio, y los comités particulares ejecutivos que en cada Estado se hicieran necesarios.

La fracción XI incluyó la creación de una dependencia directa del Ejecutivo Federal, que primero fue el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y más tarde se convirtió en la Secretaría de la Reforma Agraria; un Cuerpo Consultivo, integrado por cinco personas designadas por el Presidente de la República; una comisión mixta, compuesta por igual representación de la Federación, de los gobiernos locales y un representante de los campesinos que substituyó a la Comisión Nacional Agraria, los comités particulares ejecutivos, que ya contem-

plaba la ley de 6 de enero, y los comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

Como ha observado Ignacio Burgoa, antes de la reforma de 1934, las Comisiones Locales Agrarias eran organismos meramente dictaminadores de carácter exclusivamente local, pues las cinco personas que las componían eran designadas en su totalidad por las autoridades administrativas de los Estados.⁷¹

La fracción XII del Artículo 27 corresponde, a su vez, al Artículo 6º de la ley de 6 de enero, en el que se regulaba el procedimiento para la solicitud de restitución de tierras, y en la fracción XII se incorporó también el procedimiento para la solicitud de dotación tanto de tierras como de aguas.

Esta fracción XII fue modificada en 1974, para suprimir la referencia que hacía a los territorios federales.

El Artículo 9º de la ley de 6 de enero de 1915 señalaba que correspondería a la Comisión Nacional Agraria dictaminar sobre la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en función del dictamen que rindiera el Ejecutivo Federal sancionaría la restitución o dotación efectuados, expidiéndose los títulos respectivos. Por su parte, la fracción XIII, adicionada en 1934, hizo referencia a la dependencia del Ejecutivo que se creó en función de la fracción XI ya referida y al Cuerpo Consultivo Agrario, como las entidades que dictaminarían sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes que previamente hubiesen formulado las comisiones mixtas, con las modificaciones que en su caso introdujeran los gobiernos locales para, de todo ello, informar al Ejecutivo, a efecto de que éste, "como suprema autoridad agraria" dicte su resolución. En este caso, es conveniente observar la expresión constitucional "suprema autoridad agraria", introducida en 1934, y cuyo significado político no fue de poca monta en su época ni lo es aún en la nuestra.

El Artículo 10º de la ley de 6 de enero de 1915, cuyo contenido pasó, en buena medida, a formar parte de la fracción XIV, ha sido una de las disposiciones que han tenido un mayor y más importante número de modificaciones. En efecto, —ya se comentó al hablar del error en la técnica constitucional que llevó al constituyente permanente a modificar este Artículo 10º de la ley de 6 de enero, mediante el procedimiento que establece el Artículo 135 constitucional— en 1932 se produjo la primera modificación.

⁷¹ Ignacio Burgoa, "Inconstitucionalidad funcional y orgánica de las Comisiones Agrarias Mixtas", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, t. XXV, Nos. 99-100, julio-diciembre, 1975, p. 544.

En sus términos originales el Artículo 10º de la ley de 6 de enero decía: "Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos, dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado ese término ninguna reclamación será admitida.

"En los casos en que se reclame contra reivindicaciones, y que el interesado obtenga resolución judicial, declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del gobierno de la nación la indemnización correspondiente.

"En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles".

Con motivo de los abusos a que dio lugar la redacción del Artículo 10º que se tradujo en el entorpecimiento de los efectos de la reforma agraria, en 1932 se introdujo una modificación en los siguientes términos: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario de amparo.

"Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al gobierno federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán de ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el *Diario Oficial* de la Federación. Fecido este término, ninguna reclamación será admitida.

"Las Comisiones Locales Agrarias, la Comisión Nacional Agraria y demás autoridades encargadas de tramitar las solicitudes de dotaciones de ejidos, por ningún motivo afectarán la pequeña propiedad ni ninguna otra de las que están exceptuadas de afectación por la Ley Agraria, en que se funde la dotación, las cuales serán siempre respetadas, incurriendo en responsabilidad por violaciones a la Constitución, en caso de que lleguen a conceder dotaciones de ejidos afectando estas propiedades.

"El Presidente de la República no autorizará ninguna dotación de ejidos que afecte la pequeña propiedad o las otras a que se refiere el párrafo anterior, siendo también responsable por violaciones a la Constitución, en caso de que lo hiciere.

"Iguales responsabilidades se exigirán en caso de que se concedan restituciones de tierras en contravención con la misma Ley Agraria".

La reforma de 1934 incluyó en la fracción XIV los dos primeros

párrafos del Artículo 10º de la ley de 6 de enero, reformada en 1932 y, por virtud de la adición llevada a cabo en 1947, se le incorporó un tercer párrafo vigente a la fecha, de conformidad con el cual los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, siempre y cuando estén en explotación, a quienes se haya expedido o se expida certificado de inafectabilidad, si podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras y aguas. Es evidente la discreta antinomia que se plantea entre el tercero y el primero de los párrafos que constituyen esta fracción XIV.

La iniciativa presidencial con motivo de la cual se adicionó la fracción XIV en 1947, aludió, refiriéndose a la reforma del Artículo 10º de la ley de 6 de enero, al propósito "circunstancial eminentemente transitorio de simplificar los trámites y formalidades agrarias, así como para reducir hasta donde fuera posible los procedimientos que podrían estorbar el reparto agrario", como justificación de esa reforma, la que además "fue impuesta por razones de momento y de conveniencia transitoria en una época en que la existencia de grandes latifundios todavía era la característica de nuestra economía agrícola, y cuando el reparto agrario —por esa misma razón— exigía un ritmo acelerado consecuente con el propósito de dar tierra pronto y en forma expedita, sin tropezar con obstáculos frecuentemente creados artificialmente y de mala fe por los grandes propietarios afectados, al recurrir a procedimientos dilatorios que, aunque eliminados a la postre, hacían indebidamente lento y costoso el reparto agrario".

Fue importante que el Presidente declarara: "la Revolución Mexicana ha traspuesto ya la fase de lucha, y ha principiado a enderezar sus pasos dentro de una etapa constructiva, la etapa que podríamos llamar económica", y que era propósito de su gobierno apresurar, "por todos los medios posibles", la entrega de los certificados de inafectabilidad para que la pequeña propiedad, además de la garantía que en sí misma supone aquel certificado, "tenga expedita la vía del amparo".

Además, para legitimar la reforma propuesta por el Presidente Alemán, tomó la palabra el diputado constituyente Gerzain Ugarte, quien, siendo a la sazón senador, declaró representar a todos los diputados constituyentes, en su mayoría todavía vivos, para manifestar su adhesión, sin reticencia, a la iniciativa presidencial.

En rigor puede decirse que la reforma fue realista, y que debió suponer una gran decisión romper con un tabú cuyos efectos económicos eran muy negativos.

Por eso mismo Víctor Manzanilla Schaffer ha observado que la reforma de 1947 "produjo en los ultraagraristas una reacción contraria.

Deseaban estos señores que la auténtica pequeña propiedad en explotación sucumbiera ante el desarrollo del ejido, sin tomar en consideración que tanto éste como aquélla son instituciones emanadas de nuestra Revolución, y constituyen la nueva estructura en la tenencia de la tierra. Ella representa una forma ventajosa de explotación de la tierra y se contrapone al latifundio".⁷²

Lemus García apuntó que mediante esta reforma se otorgó un medio de defensa y protección, en favor de la pequeña propiedad agrícola en explotación, "en consonancia con el espíritu del propio Artículo 27".⁷³ aunque años más tarde sustentó que "esta facultad ha favorecido, evidentemente, a los simuladores que, en elevado porcentaje, son quienes impugnan las resoluciones presidenciales que les afectan sus latifundios".⁷⁴

Lucio Mendieta y Núñez opina, con razón, que prohibir a los afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos, de manera general, el juicio de amparo, era evidentemente contrario al sistema de garantías constitucionales, "pues entre esas garantías está la del respeto a la pequeña propiedad que el mismo Artículo 27 establece. La única forma de hacer valer una garantía cuando es violada por cualquier autoridad, es el juicio de amparo".⁷⁵

La fracción XV, adicionada en 1934, ya señalaba que las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrían afectar, de ninguna manera, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, e incurrirían en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que afectasen ese tipo de propiedad. En 1947 también se adicionó esta fracción para establecer que se consideraría pequeña propiedad agrícola aquella que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación.

Asimismo, a partir de 1947 se estableció que para los efectos de esa equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos, y que también se considerará como

⁷² Victor Manzanilla Schaffer, "La Reforma Agraria", *México, 50 años de Revolución*, III, *La Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, p. 249.

⁷³ Raúl Lemus García, "Sistemática jurídica del problema agrario", *op. cit.*, p. 38.

⁷⁴ Raúl Lemus García, "Problemática agraria actual", en *Estudios de Derecho Público Contemporáneo*, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1972, pp. 144 y 146.

⁷⁵ Lucio Mendieta y Núñez, *Síntesis del Derecho Agrario*, UNAM, México, 1971, pp. 25-26.

pequeña propiedad toda superficie que no exceda de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo, de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se destinen al cultivo del algodón si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo, y de trescientas en explotación, cuando se dediquen al cultivo de plátano, café, caña de azúcar, hule, henequén, cocoteros, vid, olivo, vainilla, quina, cacao o árboles frutales. Por cuanto se refiere a la propiedad ganadera, se considera como pequeña propiedad la que no exceda de la superficie requerida para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Agregaba la adición introducida en 1947, que cuando, debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se haya extendido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de las tierras para la explotación agrícola o ganadera, esa propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aun cuando, en virtud de la mejoría, se rebasen los máximos señalados por la fracción XV del Artículo 27 constitucional.

Para Martha Chávez, con cuya opinión coincido, las reformas y adiciones respetan, en esencia, la intención original del Artículo 27 constitucional, "aun la fracción XV tan criticada, pues esta fracción no habla de permitir los decretos-concesión de inafectabilidad ganadera, sino de la pequeña propiedad ganadera".⁷⁶

La fracción XVI, adicionada en 1974, establece que las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual, deberán fraccionarse, precisamente, en el momento que se ejecutan las resoluciones presidenciales.

Finalmente, el Artículo 27 fue adicionado también con las fracciones XVII y XVIII, a las que ya se ha hecho referencia.

2. NACIONALIDAD

Artículo 30

El Artículo 30 constitucional ha sido objeto de importantes modificaciones en 1934 y en 1975.

En sus términos originales, el Artículo hacía referencia a la "calidad de mexicanos", susceptible de ser adquirida por nacimiento o por naturalización. El Artículo se caracterizaba por lo siguiente:

- a) Eran mexicanos por nacimiento los hijos de padres mexicanos

⁷⁶ Martha Chávez, *El Derecho Agrario en México*, Editorial Porrúa, México, 1964, p. 222.

que hubieren nacido dentro o fuera de la República, siempre que en este último caso ambos padres hubieren sido, a su vez, mexicanos por nacimiento.

b) Se reputaban mexicanos por nacimiento los nacidos en la República, hijos de padres extranjeros, siempre que, dentro del año siguiente a su mayoría de edad, manifestaran, ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, su opción por la nacionalidad mexicana y comprobaran haber residido en el país los seis años inmediatos anteriores.

c) Se consideraban mexicanos por naturalización, a los hijos de padres extranjeros nacidos en el país, que hubieren optado por la nacionalidad mexicana, pero sin haber acreditado la residencia en el país durante los seis años inmediatos anteriores, así como a los que hubiesen residido en México durante cinco años consecutivos y obtuvieran la carta de naturalización correspondiente, y a los indolatinos avecindados en la República, que manifestaran su deseo de adquirir la nacionalidad mexicana.

Como se ve, el Artículo 30 incurría en el error técnico de confundir las expresiones "calidad de mexicano" con "nacionalidad mexicana".

En todo caso, los aspectos más importantes de este Artículo residían en las restricciones para obtener la nacionalidad mexicana, pues el hecho de exigir que ambos padres fueran mexicanos por nacimiento, si es que el hijo nacía en el extranjero, representaba una limitación importante para la adquisición de la nacionalidad.

Para superar algunos de los problemas planteados por la redacción original del Artículo 30, se la reformó en 1934, enfatizando los siguientes aspectos:

a) El Artículo 30 hizo referencia a la adquisición de la "nacionalidad mexicana".

b) Consideró mexicanos por nacimiento a todos los nacidos en territorio nacional independientemente de la nacionalidad de los padres.

c) Consideró también mexicanos por nacimiento a los nacidos en el extranjero de padres mexicanos, o de padre mexicano y madre extranjera, o de madre mexicana y padre desconocido.

d) Extendió, igualmente, la nacionalidad mexicana por nacimiento, a los nacidos a bordo de aeronaves o embarcaciones mercantes o de guerra.

e) Mexicanos por naturalización fueron, en los términos de esta reforma, los extranjeros que obtuvieron la respectiva carta de naturalización, y la mujer extranjera que hubiere contraído matrimonio con mexicano, siempre que tuviese o estableciese su domicilio en territorio nacional.

Como se ve, en 1934 se produjeron cambios fundamentales con relación al precepto original.

En primer término, además de la corrección técnica ya señalada, se consideró mexicano por nacimiento a todo el que físicamente hubiese nacido en territorio mexicano, superándose la limitación de ser, además, hijo de padres mexicanos; limitación que introducía situaciones desventajosas para muchas personas.

Por lo demás, también se reconoció como mexicanos por nacimiento, a los hijos de padres mexicanos nacidos en el extranjero, independientemente de que fueran, a su vez, mexicanos por nacimiento o por naturalización; y se fue, incluso, más allá, al establecer que el ser hijo de padre mexicano o de madre mexicana, siendo el padre desconocido, permitía, igualmente, ser considerado mexicano por nacimiento.

Si bien esta reforma mejoró substancialmente al texto original, dio lugar, sin embargo, a un tratamiento inequitativo del hombre y la mujer mexicanos. En efecto, establecer que la filiación paterna permitía adquirir la nacionalidad mexicana, y no admitirlo en el caso de la mujer, representaba una inequívoca muestra de desigualdad que pugnaba con el sistema constitucional.

Un problema fue igualmente superado al otorgar la nacionalidad en aquellos casos en que se hubiese nacido a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas; y otra innovación importante fue suprimir la equívoca referencia a los indolatinos y permitir que la mujer extranjera pudiese naturalizarse mexicana por haber contraído matrimonio con un mexicano, independientemente de que éste lo fuese, a su vez, por naturalización o por nacimiento. Es verdad que con esta adición se liberalizó sensiblemente el régimen legal para la obtención de la naturalización como mexicano; sin embargo, se reiteró el vicio discriminatorio que colocaba a la mujer en situación desigual con relación al hombre.

Eduardo Trigueros señala que la reforma de 1934 sigue una orientación que trata de desprenderse del sistema *jus sanguinis* en tanto que produce una nacionalidad solamente virtual y, por ende, desprendida de la realidad sociológica. Si bien en opinión del jurista el sistema *jus soli* no da lugar a problemas especiales distintos de los nacimientos en embarcaciones y aeronaves, de acuerdo con las normas del Derecho Internacional Público, el sistema *jus sanguinis* adoptado trae consigo toda una serie de problemas técnicos.

Uno de esos problemas, que analiza Trigueros, es el planteado por el hijo de madre mexicana que en el momento de su registro es sólo reconocido por ésta; pero, ¿cuál sería su condición si, posteriormente, es reconocido por el padre extranjero?" Nuestra ley no prevé el caso,

pero su aplicación lógica nos hace pensar que no siendo nacional el hijo de padre extranjero, el reconocimiento priva al individuo de nuestra nacionalidad sin tener en cuenta si la ley de la nacionalidad del padre lo considera como un nacional".⁷⁷

La reforma constitucional de 1975 superó los problemas planteados con motivo de la discriminación de que era objeto la mujer. En efecto, esta reforma consistió en:

a) Establecer que son mexicanos por nacimiento los hijos de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana, independientemente del estado matrimonial de ésta o de la nacionalidad del cónyuge.

b) Se otorga el derecho de naturalización por igual a la mujer y al varón extranjero que contraiga matrimonio con varón o con mujer mexicanos.

Esta reforma, llevada a cabo con motivo del Año Internacional de la Mujer, promovido y auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas, permitió superar los vicios introducidos en 1934, y que, como ya se dijo, se contraponían al orden constitucional vigente. Correspondió el mérito de la iniciativa a las diputadas Fidelia Sánchez de Mendiburu, y Diana Torres Ariceaga, quienes manifestaron que existía una desigualdad jurídica para algunas mujeres mexicanas, origen de grandes problemas, "pues al regresar con sus pequeños al país encuentran que son tratados como extranjeros, obligándolos a realizar diversos, constantes y complicados trámites migratorios, quedándoles el único recurso de que, al llegar a la mayoría de edad, puedan adquirir la nacionalidad por naturalización".

La parte final del tercer párrafo de este Artículo, en su texto original, establecía el requisito de ser mexicano por nacimiento para los primeros maquinistas de los buques mercantes mexicanos, y para un mínimo de las dos terceras partes de la tripulación.

Este texto fue modificado en 1934, suprimiéndose la referencia a los "primeros maquinistas", dejándose, simplemente, referida a los "maquinistas", y agregándose: "de una manera general a todo el personal que tripule cualquier embarcación que se ampare con la bandera mexicana".

Igualmente, se exigía la calidad "de ciudadano mexicano por nacimiento" para desempeñar el cargo de capitán de puerto y ejercer los

⁷⁷ Eduardo Trigueros S., "La Nacionalidad Mexicana", *Jus, Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, México, 1940, pp. 55-129. Véase, también, el interesante comentario, por cuanto se refiere a sus implicaciones políticas, de don Antonio Martínez Báez, "Historia jurídica y política del Artículo 82", en *Proceso*, México, enero 8 de 1979, No. 114, p. 24.

servicios de practicaje, así como las funciones de agente aduanal.

Con la reforma de 1934 se amplió el universo de aplicación que señalaba la parte final del párrafo tercero, pues amén de involucrar a los maquinistas, y proceder de igual manera con todos los miembros de la tripulación, se hacía extensivo el mismo requisito para el ejercicio de las demás funciones que ya quedaron enunciadas, incurriéndose, sin embargo, en el error técnico de confundir la nacionalidad mexicana con la ciudadanía.

En 1944 este mismo párrafo fue adicionado con las referencias pertinentes a la navegación aérea. Por lo mismo, se hizo referencia a la Fuerza Aérea, a los mecánicos, a las aeronaves, a las insignias que identifican a éstas y a los comandantes de aeródromo.

El proceso evolutivo de este precepto obedece, por tanto, a dos fundamentales razones: la primera, formulada en 1934, a la seguridad nacional, y la segunda, que entró en vigor en 1944, a los avances técnicos en materia de transporte.

3. CIUDADANÍA

Artículo 34

El primer párrafo del texto original del Artículo 34 establecía quiénes eran "ciudadanos de la República". A pesar de que la Constitución no distingue, por cuanto al establecimiento de los derechos generales que consagra, entre mujeres y varones, la lectura y aplicación que se dio siempre al Artículo 34 iba en el sentido de establecer que sólo eran ciudadanos los varones. Con una interpretación semejante hubiera podido concluirse, también, por cuanto hace al Artículo 2º, por ejemplo, que únicamente los esclavos extranjeros que entrasen a territorio nacional, alcanzarían por ese solo hecho su libertad, en tanto que las esclavas del mismo origen, conservarían esta misma calidad en cualquier caso. En rigor, no hubiera cabido la aplicación a la mujer de ninguno de los preceptos constitucionales —las garantías individuales incluidas—, de haberse aplicado ese criterio, literal y abstruso, en todos los casos.

Para Felipe Tena Ramírez la reforma al Artículo 34, publicada el 17 de octubre de 1953, al otorgar el derecho de voto a las mujeres, puso fin a una situación en que la interpretación histórica y política había prevalecido sobre la interpretación literal y lógica. El texto anterior a la reforma (idéntico al de la Constitución de 1857) era aplicable ideológica y gramaticalmente tanto a los hombres como a las mujeres, porque

ninguno de los requisitos que el precepto consignaba para la ciudadanía (nacionalidad, edad, etcétera), era incompatible con el sexo, y porque el solo empleo del masculino (son ciudadanos... todos... los mexicanos...) no era sino la aplicación de la regla de que cuando el nombre o el adjetivo comprenden seres de distinto género prevalece el masculino sobre el femenino, tal como acontece en otro texto cuya interpretación gramatical no ha suscitado duda, como es el Artículo 30, que al definir quiénes son "mexicanos", incluye evidentemente a las "mexicanas".⁷⁸

Planteado el problema semántico se encontró que, además, había un problema político y una decisión jurídica fundamental: la de no reconocer derechos de ciudadanía a la mujer.

Como se verá al eximir el Artículo 115, en 1947 se otorgó el voto a la mujer exclusivamente para participar en procesos electorales municipales; pero no fue sino hasta 1953 cuando esta misma facultad se confirió a la mujer para ser ejercida en todos los procesos electorales del país.

En efecto, en diciembre de 1952 se presentó a la Cámara de Diputados, la iniciativa del Presidente de la República, tendiente a reformar el Artículo 34 de la Constitución. Decía la iniciativa que, considerando que a partir de la Revolución, "consciente de su alta misión en las vicisitudes de nuestras luchas libertarias, la mujer había logrado una preparación cultural, política y económica similar a la del hombre". Muy aplaudida fue, en su momento, la iniciativa del Presidente Adolfo Ruiz Cortines, puesto que, según declararon en la tribuna y en los medios de comunicación masiva muchas personalidades de la época, con esta iniciativa se le daba un reconocimiento de igualdad jurídica y política a la mujer.

Agregaba la iniciativa presidencial que eran de reconocerse los positivos resultados alcanzados con la participación femenina en la vida electoral municipal, a partir de la reforma constitucional correspondiente, en 1947.

La diputación de Acción Nacional formuló observaciones a la iniciativa presidencial, no en el sentido de oponerse a su aprobación, sino en el de solicitar que se promulgase, de acuerdo con los procedimientos y formalidades que la Constitución prevé, la reforma correspondiente para otorgar el voto a la mujer, que había sido adoptada desde 1937. Por la especialísima importancia que este aspecto tiene, haremos men-

⁷⁸ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1970, pp. 100-101.

ción aparte al proceso que se dio en 1937, por cuanto hace a la concesión del voto a la mujer, de acuerdo con la iniciativa que presentó en aquella ocasión el Presidente Lázaro Cárdenas. Haremos esta excepción en el curso de nuestra exposición, toda vez que nos hemos limitado, como se apuntó en la presentación de este trabajo, y por necesidades de espacio, solamente a examinar las reformas que se han introducido a la Constitución, sin hacer referencia a ningún proyecto de reformas a la Constitución que no haya sido aprobado. En el caso que referimos, los miembros de la diputación panista afirmaron, categóricamente, que sólo hacía falta el cómputo y la declaratoria previstos en el Artículo 135, para que entrara en vigor la reforma al Artículo 34, formulada desde 1937.

En el dictamen correspondiente, en la Cámara de Diputados también se hizo referencia al proyecto de reformas al Artículo 34 constitucional, presentado el 14 de diciembre de 1937, que habiendo sido aprobado por ambas Cámaras, y por la mayoría de las diputaciones locales, no llegó a constituir "una modificación expresa del sistema democrático nacional". No tenemos nosotros, como se verá más adelante, elementos para certificar que la mayoría de las legislaturas locales haya expresado su consentimiento, en el sentido de modificar el Artículo 34 constitucional. De haber sido así, el Presidente de la República habría incurrido en responsabilidad al no promulgar una reforma constitucional aprobada por el constituyente permanente.

Por lo demás, el dictamen recoge la preocupación del Presidente de la República en el sentido de extender al núcleo mayoritario de la población mexicana, integrado por mujeres, el reconocimiento a su capacidad de acción política, misma que, por otra parte, había acreditado plenamente a partir de las reformas de 1947 al Artículo 115 constitucional. Por razones de técnica constitucional, este último Artículo también fue modificado conjuntamente con el 34, para suprimir la referencia que hacía al derecho a votar de la mujer, supuesto que resultaba reiterativo establecer este derecho por un lado, en el Artículo 34, cuyos alcances eran más generales, y, por otro, en el Artículo 115, cuyos alcances eran más limitados, supuesto que se refiere exclusivamente a la organización municipal.

Veamos lo que ocurrió en 1937.

En el informe rendido al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias, el 1º de septiembre de 1937, el Presidente Cárdenas manifestó:

"Debo también hablar ante vuestra honorable representación sobre la necesidad que existe de que se reforme el Código del país en la forma más adecuada para que la mujer, mitad integral de la sociedad me-

xicana y de la ciudadanía, sea rehabilitada como es debido y conviene a la dignidad de un pueblo que ha enarbolado la bandera de reivindicaciones en que están inscritos todos los derechos y que, sin embargo, deja y permite que las leyes coloquen a la mujer en un plano político de inferioridad, al rehusarle el más trascendental de los derechos cívicos: el del voto”.

Algunos meses más tarde, la Secretaría de Gobernación remitió al Senado la iniciativa correspondiente. En la sesión de esta Cámara, verificada el 23 de noviembre de 1937, se dio por recibida la iniciativa y se turnó, para su dictamen, a las Comisiones Unidas Segunda de Gobernación, y Segunda de Puntos Constitucionales.

El dictamen de las comisiones, emitido el 10 de diciembre de 1937, fue leído por primera ocasión en la sesión del 14 de diciembre del mismo año, manifestándose: “Tres son las series de razones fundamentales que aduce el señor Presidente de la República para justificar la innovación de referencia en nuestro régimen político; a saber, primero: que la nueva organización de la familia sobre bases de mayor igualdad, y la tendencia a suprimir todo injusto privilegio, han proporcionado a la mujer mayores oportunidades de trabajo, de cultura, y de responsabilidad doméstica y ciudadana; segundo: que al reconocerse la plena capacidad civil, económica y educativa de la mujer, no se justifica el mantenimiento de su incapacidad política, ya que directa o indirectamente, en el hogar, como colaboradora de su esposo, o bien a través de sus compañeros de trabajo, contribuye a la formación de la opinión pública, y es fuente de orientación de todo gobierno democrático y de cooperación en las relaciones de gobierno y gobernantes; y, tercera: que las conquistas sociales obtenidas en nuestro país hasta la fecha con ejecución del programa revolucionario, han creado intereses cuya legitimidad es indiscutible, y han formado arraigada opinión en la conciencia pública, particularmente en las masas trabajadoras, y que no existe por tanto el peligro de que la acción de la mujer campesina, obrera o empleada, se extravíe debido a la influencia de las ideas conservadoras”.

A su vez, el dictamen correspondiente en la Cámara de Diputados estableció que “. . . en un país de organización democrática, como el nuestro, no se justifican las limitaciones a los derechos políticos en razón del sexo”.

Los diputados Alfonso Francisco Ramírez y Fernando Amilpa expresaron, respectivamente, que el otorgamiento del voto a la mujer constituía un acto de justicia, y que la Confederación de Trabajadores de México también había hecho “una bandera del legítimo, del supremo.

sentido que anima a la mujer en su lucha permanente por la conquista del voto”.

Ya aprobada la reforma constitucional por el Congreso de la Unión, y estando en análisis por parte de las legislaturas, el Presidente Cárdenas expresó en el informe presidencial rendido el 1º de septiembre de 1938: “. . . me permito esperar que conforme a esta exposición sean estudiadas y despachadas todas las iniciativas que el Poder Ejecutivo ha tenido el honor de enviar ante vuestra consideración, por ser urgentes; insistiendo de manera muy especial para que el cómputo de la reforma constitucional al Artículo 34 que concede plenitud de derechos políticos a la mujer, se verifique lo antes posible, excitando a las legislaturas de los Estados para que envíen sus votos, ya que esta reforma constituye la reivindicación de la injusticia con que hasta hoy se ha tratado a la mujer mexicana”.

Tales conceptos fueron reiterados con su informe presidencial correspondiente al año de 1939: “Está pendiente también aún por falta del requisito de ‘declaratoria’, la reforma constitucional del Artículo 34 de nuestro Pacto Supremo, en que se concede el voto a la mujer, y que desde el principio de mi encargo he venido tratando doctrinariamente para lograr que se repare la grave injusticia que despoja a la mujer mexicana de derechos substanciales y en cambio le impone todas las obligaciones de la ciudadanía”.

En este informe, el diputado César Martino contestó al Presidente de la siguiente manera: “Por lo que se refiere a la Declaratoria de la Reforma Constitucional al Artículo 34 de nuestro Pacto Supremo, por la que se concede el voto a la mujer, dicha declaratoria no ha sido aún hecha, debido a que recibió la aprobación de las legislaturas locales durante el periodo de receso de las Cámaras Legislativas, y, por otra parte, porque no fue incluido este asunto en el temario por tratar en el periodo extraordinario de sesiones”.

A pesar de esta afirmación del diputado Martino, el Presidente, en su último informe, recordó —haciendo una síntesis de la legislación promovida durante su gestión— que el proyecto de reforma al Artículo 34 constitucional, hasta el 1º de septiembre de 1940, no había sido aún aprobado.

En esta última sesión, el senador Antonio Romero informa a la comisión que ya se habían recibido las aprobaciones de varias legislaturas a la reforma constitucional; pero no determinó cuántas ni cuáles fueron tales legislaturas. Este es uno de los muy escasos ejemplos de una reforma constitucional propuesta por el Presidente y aprobada por las Cámaras, que no es ulteriormente ratificado por las legislaturas de

los Estados. El ejemplo permite apreciar, en todo caso, el respeto del Presidente —cuyo interés por la reforma era manifiesto— por la libre decisión de los legisladores locales.⁷⁹

Por esto mismo, parece injusta la consideración de Enrique González Flores, en el sentido de que en México la tendencia feminista es importada, pues afirma que no se encuentran antecedentes, e históricamente se entendió que el término ciudadano estaba referido con exclusividad al sexo masculino.⁸⁰

Francisco Javier Gaxiola ha considerado tan importante la reforma, que la incluye entre aquéllas que caracterizan las etapas evolutivas del sistema democrático mexicano.⁸¹

Otra característica original del Artículo 34 consistía en que la ciudadanía se alcanzaba a los 18 años, si se era casado, o a los 21 en caso contrario. Una reforma de 1969 estableció como edad universal para alcanzar la ciudadanía, la de 18 años.

La iniciativa presidencial admitió que las nuevas generaciones emergen a la vida nacional y reclaman —como en todo el mundo contem-

⁷⁹ Lillian Fisher escribió, en 1942: "Soon after President Lázaro Cárdenas took office, Margarita Robles de Mendoza, a teacher, sociologist, feminist, and delegate to the Inter American Commission of Women in Washington, asked him whether Article 34 should not be interpreted as giving the right of citizenship to women. On March 20, 1935, the Department of Government answered that, according to its opinion there were no reasons, technical or otherwise, for denying Mexican women citizenship in the República. In his message to Congress on September 1 of the same year President Cárdenas also admitted this by saying: "The working woman has the right to take part in elections, since the Constitution puts her on equal footing with man, a fact confirmed by some of the contributory legislation in force: the civil laws, which give her the same prerogatives as man; the labor laws, that grant equal rights and the agrarian laws, which concede to her those benefits. Nothing definitive was done about citizenship of women in 1937, as Elodia Cruz still insisted that Article 34 of the Constitution should be reformed or clarified. She said that, if it were interpreted justly, no reform would be needed, but, since it was given a masculine interpretation, reform was necessary to remove future doubts. She, therefore, urged women to organize and petition the governmental authorities to have it changed. To improve the situation a constitutional amendment giving women the vote was drafted in 1938. It was passed by the Senate and House and referred to the states for ratification. Although President Cárdenas in his message to Congress, on September 1 of that year, urged that prompt action had taken, the amendment has not yet become law. Since all the states have not ratified it, the Revolution has not yet granted woman a complete rescue from her social inferiority". "The influence of the present Mexican Revolution upon the status of Mexican women", en *The Hispanic American Historical Review*, Duke University, North Carolina, febrero 1942, pp. 217-218.

⁸⁰ *Derecho constitucional*, El Texto Universitario, 8ª edición, México, 1969.

⁸¹ Francisco Javier Gaxiola Jr., "Conciencia ciudadana y régimen democrático", en *México, 50 años de Revolución*. III. *La Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, p. 475.

poráneo— ser escuchadas, para contribuir con sus puntos de vista a la integración de la voluntad colectiva que genera al gobierno representativo. "El canalizar esa expresión por medios institucionales, no es sino adoptar nuestra estructura constitucional a la realidad del país, y propiciar su eslabonamiento con las generaciones precedentes, ya dotadas de la ciudadanía, a efecto de integrarlas con un sentido nacional y progresista (. . .) Es muy importante que el joven encuentre a tiempo cauces institucionales para expresar sus legítimas inquietudes".

El dictamen puso especial énfasis en el hecho de que esta reforma permitiría incorporar a la vida política a cerca de tres millones de jóvenes cuya edad va de los 18 a los 20 años.

Debe señalarse que el más inmediato planteamiento para otorgar la ciudadanía a los jóvenes de dieciocho años fue formulado el primero de noviembre de 1962, por el diputado Manuel Stephens García, del Partido Popular Socialista, y que la iniciativa presidencial fue enviada después de los acontecimientos de 1968.

El efecto político de las dos reformas mencionadas (1953 y 1969) fue más inmediato en cuanto a la liberalización del orden normativo mexicano que en cuanto a la trascendencia político-electoral. Por ejemplo, a partir de 1953 son muchas las mujeres que han accedido a la Cámara de Diputados; muy pocas a la de Senadores; algunas a cargos municipales, y ninguna a gobiernos locales. Su presencia tampoco ha sido requerida para integrar el gabinete presidencial. Sin embargo, al crecer el volumen de sufragios emitidos, se consiguió uno de los propósitos más importantes de la reforma: la legitimación de sistema vigente. Esto mismo ocurrió al disminuirse la edad para alcanzar la ciudadanía, por lo cual ya hemos considerado estas reformas como actualizadoras de las instituciones.⁸²

Al ser aprobada la reforma de 1969, se aspiró a dar respuesta a las inquietudes juveniles por entonces mostradas, y ampliar, consecuentemente, la base electoral de la población mexicana.⁸³

⁸² Cfr. Diego Valadés, "El Poder Legislativo Mexicano", ponencia presentada con motivo del primer encuentro de constitucionalistas españoles y mexicanos, México, 1978, y Diego Valadés, "Problemas de la Reforma Constitucional en el Sistema Mexicano", en *Los cambios constitucionales*, UNAM, México, 1977, Esp. pp. 198 y ss.

⁸³ "Ojalá que los jóvenes de México lleguen al nivel cívico que sus mayores no alcanzaron. El sufragio efectivo no es un fin en sí, sino un medio para alcanzar el poder. El ejercicio del mando, con la novedad que exigen los tiempos nuevos, eso es lo más importante. La reforma que comentamos convoca a los jóvenes para mandar en el sufragio y para mandar a través del sufragio en los programas de gobierno del México futuro", Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1970, p. 101.

De otra parte, esta reforma se ajustaba a un principio de equidad; la exigencia de prestar servicio militar a los 18 años de edad y, por lo mismo, la presunción de que a esa edad ya se estaba en posibilidades de defender la integridad nacional, no se compaginaba con el otorgamiento de los derechos ciudadanos sólo a partir de los 21 años.⁸⁴

En todo caso, la trascendencia de esta reforma no se inscribió exclusivamente en el ámbito de las actividades electorales, sino que tuvo repercusión importante, también, por cuanto se refiere al reconocimiento de derechos en el ámbito civil, además de proyectarse a las constituciones locales.⁸⁵

Artículo 37

Determinaba el Artículo 37 original que "la calidad de ciudadano mexicano" se perdía por las siguientes razones:

- a) Por naturalización en país extranjero.
- b) Por servir oficialmente al gobierno de algún otro país, o admitir condecoraciones, títulos o funciones sin previa licencia.
- c) Por comprometerse, en cualquier otra forma, ante ministros de algún culto o ante persona o personas que no observaran la Constitución en vigor y las leyes emanadas de ella.

Entre las ya mencionadas reformas relativas al tema de la nacionalidad y la extranjería, adoptadas en 1934, se encuentra la que modificó substancialmente el Artículo 37.

Las características introducidas con motivo de la reforma de 1934, vigentes hasta la fecha, son las siguientes:

- a) Se distingue entre "nacionalidad" y "ciudadanía mexicana".
- b) La nacionalidad es susceptible de perderse por la adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera; por aceptar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a otro Estado; por residir, siendo ciudadano por naturalización, durante 5 años continuos en el país de origen; y por hacerse pasar por extranjero, siendo mexicano por naturalización.
- c) La ciudadanía mexicana se pierde, a su vez, por aceptar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un gobierno extranjero; por prestar voluntariamente servicios oficiales a otro gobierno, sin el permiso correspondiente; por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin la autorización legal; por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones

⁸⁴ Diego Valadés, "Ciudadanía a los 18 años", en *Excelsior*, México, 9 de julio de 1968, p. 6.

⁸⁵ Diego Valadés, en *Annuaire de Législation Française et Etrangère*, Centre National de la Recherche Scientifique, Nouvelle série Tome XIX, 1970, Paris, p. 532.

sin licencia previa, a menos que se trate de títulos literarios, científicos, humanitarios; y por ayudar, en contra de la nación, a un extranjero o a un gobierno extranjero en cualquier reclamación de carácter diplomático o ante un tribunal internacional. Además, en los términos de la fracción VI del inciso b), la ciudadanía mexicana puede perderse "en los demás casos que fijan las leyes".

Como se ve, se precisa con mayor exactitud técnica la diferencia entre nacionalidad mexicana y ciudadanía mexicana, estableciéndose un catálogo más limitado de casos que pueden ocasionar la pérdida de la nacionalidad y dejándose, en el caso de la ciudadanía, incluso a las leyes reglamentarias, la posibilidad de ampliar las causas por las cuales ésta se pierde.

El Artículo 37 hace referencia en su Apartado A, fracción II, a la aceptación de títulos nobiliarios que implique sumisión a "un Estado extranjero"; y a su vez, el Apartado B, fracción I, señala esta misma causa, pero referida a "un gobierno extranjero" como elemento para perder la nacionalidad. No se desprende del texto del Artículo 37, en los apartados y fracciones citadas, que la Constitución formule una distinción técnica entre Estado y gobierno. Por el contrario, todo indica que identifica ambos términos como sinónimos, y que su utilización sucesiva solamente tiene por causa evitar repeticiones terminológicas.

Cabe señalar que la inclusión del Apartado A del Artículo 37 es un contrasentido, si se tiene en cuenta que este Artículo figura dentro del capítulo que lleva como epígrafe "de los ciudadanos mexicanos".

No obstante, puede apuntarse, a propósito de este Artículo, una laguna que observa Trigueros. En efecto, no existiendo en el Apartado A del Artículo 37 de la Constitución, disposición alguna estableciendo como causa de pérdida de nacionalidad la revocación que de la carta de naturalización pueda hacer el Ejecutivo, la naturalización será, como es efectivamente, irrevocable.⁸⁶

4. TERRITORIO

El Artículo 42 original incluía, como parte del territorio nacional, a la Isla de la Pasión. En 1934 fue modificado, suprimiendo la referencia a esta isla.

El antecedente de esta reforma se encuentra en el diferendo territorial que se tuvo con Francia. En efecto, señala Antonio Gómez Roble-

⁸⁶ Eduardo Trigueros S., "La Nacionalidad Mexicana", en *Jus, Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, México, 1940.

do que, como Francia no quedara satisfecha con la impugnación que de sus títulos había hecho nuestro gobierno, y prosiguiera, por tanto, la discusión, el Ministro de Francia en México, por nota fechada el 10 de octubre de 1906, propuso formalmente, en nombre de su gobierno, someter la cuestión a un tribunal arbitral compuesto de dos jurisperitos designados por las partes, y de un tercer árbitro.⁸⁷

Observa Gómez Robledo que el señor Federico Mariscal "por lo visto, no había aprendido nada o lo había olvidado todo, y por lo visto también, como lo demostró en las negociaciones análogas que llevaron al arbitraje del Chamizal, era una idea muy arraigada en él la de que las disputas de soberanía sólo podían arbitrarlas dignamente los soberanos europeos. Ello fue que en lugar de la comisión mixta propuesta por Francia, pensó nuestro gobierno en el rey de Italia".⁸⁸

Ahora bien, como el compromiso arbitral no estipuló plazo alguno para que el árbitro emitiese su laudo, éste no se produjo sino hasta el año de 1931 o sea veintidós años después del compromiso arbitral.

En la iniciativa para modificar el Artículo 42, y dar cumplimiento al laudo, el Presidente Ortiz Rubio señaló que tal vez el constituyente de 1917 actuó sin pensar la situación que prevalecía ya respecto a tal Isla de la Pasión, puesto que estaba comprometida en un arbitraje, lo que quería decir que México tenía solamente un derecho litigioso que no incumbía definir al constituyente.

Concluye Gómez Robledo comentando que, desahogados los trámites, "con la habitual docilidad de las legislaturas de los Estados a las propuestas del Ejecutivo Federal, la reforma constitucional por la cual se suprimía el nombre de la Isla de la Pasión del Artículo 42, entró en vigor el 18 de enero de 1934, y el gobierno de México se apresuró a notificar al de Francia que podía tomar posesión de la isla cuando quisiera. Y así terminó, sin pena ni gloria, la disputa por lo que, habida cuenta de que sus únicos habitantes habituales son los pájaros productores de guano, no era, en expresión de don Genaro Fernández Mac Gregor, sino uno evacuatorio oceánico".⁸⁹

Una reforma posterior, de 1960, reivindicó, como parte del territorio nacional, a la plataforma continental; los zócalos submarinos de las islas cayosas y arrecifes; las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos fijados por el derecho internacional.

Los conflictos derivados de la indefinición del mar y del espacio aéreo

⁸⁷ Antonio Gómez Robledo, *México y el Arbitraje Internacional*, Editorial Porrúa, México, 1955, p. 114.

⁸⁸ *Idem*, p. 115.

⁸⁹ *Idem*, pp. 155-6.

territoriales, así como los que resultan por las omisiones en cuanto a la plataforma continental y a los zócalos submarinos, han sido, en el ámbito internacional, fuente de numerosos conflictos. En todo caso, al incorporarse estas referencias a la Constitución mexicana, se amplió el ámbito del ejercicio de la soberanía nacional.

Artículo 43

Las reformas al Artículo 43 traducen, en muy buena medida, la secuela de un conflicto que desde más de un punto de vista sigue preocupando a muchos mexicanos: el de la definición de los límites entre Campeche y Yucatán. Por otra parte, el Artículo 43 también ilustra todo lo relativo al proceso de desarrollo de Baja California.

En efecto, en su texto original el Artículo 43 hacía referencia a los territorios de Baja California y al territorio de Quintana Roo. En febrero de 1931 fueron constituidas como entidades políticas diferenciadas el territorio norte y el territorio sur de Baja California.

En diciembre de ese mismo año fue modificado, una vez más, el Artículo 43, para suprimir el territorio de Quintana Roo, y en 1935, mediante una tercera reforma, el territorio quintanarroense fue, de nueva cuenta, reimplantado.

Mediante la reforma de 1952 el territorio norte de Baja California se convirtió en Estado; y en 1974 igual cosa ocurrió con los territorios de Baja California sur y Quintana Roo, dándose lugar a una reforma que, como adelante se verá, afectó 14 Artículos de la Constitución.⁹⁰

Artículo 45

Este Artículo, como el 43, refleja los problemas territoriales a que se hizo referencia anteriormente.

En efecto, mediante la reforma constitucional de febrero de 1931, se estableció que el paralelo 28 de latitud norte serviría como línea divisoria entre los territorios norte y sur de Baja California, y en la adición constitucional de diciembre de ese año se estableció que los Estados de Campeche y Yucatán ampliarían su espacio geográfico con sendas por-

⁹⁰ Cfr. Manuel Barquín, "Algunos factores de centralización y descentralización del federalismo mexicano", en *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, México, 1978, p. 116. Para un análisis detenido de las divisiones territoriales, véase Edmundo O'Gorman, "Breve historia de las divisiones territoriales". *Trabajos jurídicos en homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su XXV aniversario*, Vol. II, Editorial Polis, México, 1937, pp. 189 y ss.

ciones del anterior territorio de Quintana Roo. La imprecisión de los límites dio lugar a que en 1934 se introdujera una nueva reforma, consignándose que las islas de Cozumel, Cancún, Mujeres, Blanca, Contoy y Holvox quedarían dentro de la jurisdicción del Estado de Yucatán, en tanto que los islotes y cayos adyacentes, situados desde la Bahía de la Asunción hacia el sur del Mar Caribe, lo estarían dentro de la de Campeche.

Al establecerse, en 1935, el territorio de Quintana Roo, se señaló que los límites de Yucatán y Campeche quedarían situados tal como los tenían antes de las reformas de 1931 y 1934. Y al reformarse nuevamente el Artículo 45, con motivo de la conversión del territorio norte de Baja California en Estado, se volvió al texto de la redacción original de 1917, suprimiéndose todas las referencias a los límites territoriales de las entidades federativas.

Finalmente, en 1974, al suprimirse los territorios federales, se canceló la referencia respectiva en el Artículo 45.

Artículo 48

Paralelamente a la reforma del Artículo 42, llevada a cabo en 1960, se modificó el Artículo 48, para establecer el carácter federal de los cayos y arrecifes, de los mares adyacentes, de la plataforma continental, los zócalos submarinos, de las islas, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional.

Esta modificación es pertinente a la luz de las disposiciones del Derecho Internacional Público.

5. DIVISIÓN DE PODERES

Artículo 49

Clave del sistema constitucional mexicano ha sido el principio de la llamada división de poderes que consagra el Artículo 49 de la Constitución.

Objeto de múltiples desviaciones en su interpretación y en su aplicación, el Artículo 49 no siempre ha significado un límite para la acción de los titulares del Poder Ejecutivo, quienes, en más de una ocasión, han asumido facultades legislativas que contravienen al espíritu y a la letra constitucionales.

Para poner fin a la utilización extraconstitucional de las facultades extraordinarias para legislar, que el Artículo 29 permite, en 1938 fue

adicionado el Artículo 49 con la expresión "en ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar".

En efecto, en 1937 el Presidente de la República presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas al Artículo 49 de la Constitución, en el que, entre otros argumentos, se sustentaba que había sido práctica inveterada que el Presidente de la República solicitara, al Congreso de la Unión el otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar sobre determinadas materias o ramos, lo que dio pábulo para la expedición de leyes que se estimaban inaplazables "para regular nuevas situaciones y para que la colectividad del Estado pueda desenvolverse en concordancia con las necesidades del país".

Agregaba la iniciativa que la administración, presidida por el propio Cárdenas, estimaba que la continuación indefinida de tal práctica produciría el resultado lamentable de menoscabar las actividades del Poder Legislativo, contrariando en forma que pudiera ser grave, al sistema de gobierno representativo y popular establecido por la Constitución de la República puesto que, de una manera transitoria, daba lugar a la concentración de las facultades de los poderes en un solo individuo, lo cual, independientemente de crear una situación jurídica irregular dentro del Estado mexicano, en el que la división en el ejercicio del poder constituye una de las decisiones políticas fundamentales, en el terreno de la realidad, iba sumando facultades al Ejecutivo con el inminente riesgo de convertir en dictadura personal a un sistema republicano, democrático y federal.

Por lo mismo, se proponía adicionar el Artículo 49 con la expresión: ". . . en ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar". Esta reforma, de suyo peculiar, supuesto que propone que se diga en el Artículo 49 lo que ya el propio Artículo 49 decía, es el resultado de una coyuntura política tan particular como la que el propio Presidente refiere en su iniciativa.

El dictamen correspondiente señaló que estimaba plausible por todos conceptos la actitud del Presidente de la República al iniciar una reforma a la carta fundamental de la República, porque con ella se pretendía restituir al Congreso en el ejercicio de las altas funciones de legislador que le corresponde. En este sentido, el dictamen no dejaba de ser igualmente equívoco, supuesto que la iniciativa presidencial no estaba restituyendo al legislativo nada que el legislativo no tuviese ya.

En el debate que siguió, con motivo del dictamen correspondiente, se pudieron observar actitudes de extremo servilismo por parte de los diputados. Un diputado hubo que declaró que el Presidente merecía el público reconocimiento por prescindir de una atribución que usualmente

habían ejercido todos los presidentes de la República. Lo que no declaró ese diputado es que justamente el ejercicio de esa atribución era irregular, que trascendía la letra de la Constitución y que se inscribía entre las prácticas políticas viciadas que durante muchos años caracterizaron al régimen presidencial mexicano. La "renunciación" que hacía el Presidente de la República era simplemente el reencauzamiento del orden institucional, muchas veces vulnerado.

Así, esta reforma no incorporó ningún elemento nuevo a la Constitución, pues se contrajo a decir que debía aplicarse en sus términos, lo que ya la propia Constitución contenía. La razón, pues, de la adición, fue exclusivamente de carácter político, con el propósito de poner fin a una práctica que deformaba sensiblemente la naturaleza del sistema de separación de facultades, y que resultaba del bien conocido predominio del Poder Ejecutivo, con relación al Legislativo.

Antonio Martínez Báez lo ha considerado como una derogación por ley escrita de una costumbre que a su vez había derogado a la ley escrita,⁹¹ Burgoa opina que obedeció al deseo de corroborar la intención y espíritu de los autores de la Constitución de 1917,⁹² y para Herrera y Lasso, la cívica finalidad de la reforma fue tan patente como la torpeza de su técnica: "Se modifica un precepto constitucional no para completarlo o mejorarlo, sino para extirpar, mediante un agregado superfluo, la viciosa práctica de convertir al Presidente de la República en legislador, sin el supuesto de la suspensión de garantías".⁹³

En 1951 se introdujo una salvedad, al permitirse que el Ejecutivo dicte disposiciones de carácter legislativo en los términos del 2º párrafo del Artículo 131.

En esta ocasión la iniciativa presidencial señaló que había sido práctica que el Congreso de la Unión otorgara al Ejecutivo Federal facultades para elaborar todas las disposiciones complementarias de las leyes fiscales, y no simplemente la de proveer en la esfera administra-

⁹¹ Cfr. Diego Valadés, *La Dictadura Constitucional en América Latina*, UNAM, México, 1974, p. 144. A su vez Tena Ramírez precisa que el caso del Artículo 49 "es el único que se ha presentado en México, aunque para derogar una jurisprudencia reformativa del Artículo haya sido preciso que interviniera el constituyente, regresando bajo la apariencia de una reforma al sentido auténtico del texto". *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1944, p. 210. En el mismo sentido, Alfonso Nava Negrete, "Reformabilidad de la Constitución". *Revista de la Facultad de Derecho*, UNAM, t. XXV, Nos. 97-98. México, enero-junio, 1975, p. 208 y Robert Edwin Scott, *op. cit.*, p. 57.

⁹² Ignacio Burgoa, *La Legislación de Emergencia y el Juicio de Amparo*, Editorial Hispano-Mexicana, México, 1945, p. 56

⁹³ Manuel Herrera y Lasso, *Estudios Constitucionales*, Jus, México, 1964, p. 148.

tiva a su exacta observancia, como dispone la fracción 1, del Artículo 89 constitucional. Esa costumbre, señalaba la iniciativa, no era privativa de México. En efecto, en otras partes se le conoce con el nombre de "Leyes Marco" porque el órgano legislativo se limita a asentar principios generales, sin llegar a los detalles, los cuales son encomendados al Poder Ejecutivo, tanto por lo que respecta a su precisión, cuanto por lo que atañe a adaptarlos a las exigencias cotidianas cambiantes, pero siempre dentro del marco que ha sido trazado por los principios rectores aprobados por el legislador.

La iniciativa también hizo referencia a que en el breve periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión no se alcanzaba a examinar con detalle, por no haber tiempo suficiente para ello, el cúmulo de disposiciones normativas que era menester elaborar como normas complementarias de leyes fiscales.

Por esto mismo, el Ejecutivo propuso una adición, de conformidad con la cual se permitiría que el sistema fiscal pudiera desarrollar con facilidad, suficiencia y oportunidad, las disposiciones complementarias que se requiriesen para cada caso y momento.

Por lo mismo, al adicionarse el Artículo 49 se adicionó también el Artículo 131 de la Constitución, en los términos que más adelante veremos. La reforma al Artículo 49 consintió en incluir, dentro de la parte que se había agregado en 1937, una nueva salvedad: la señalada en el segundo párrafo del Artículo 131 de la Constitución.

El proyecto de adiciones a la Constitución constituye uno de los más interesantes y sugestivos alegatos jurídicos que se hayan presentado en mucho tiempo en la vida parlamentaria de México. En efecto, la necesidad de una "ley marco" era, a la fecha, como es a la que corre: indispensable. La versatilidad que reclaman las leyes de carácter fiscal está fuera de toda duda, y de ella depende, en buena medida, la capacidad del Estado para allegarse los medios necesarios para cumplir con los objetivos que la propia sociedad le ha impuesto.

El dictamen correspondiente, elaborado en la Cámara de Diputados, ya tenía otras peculiaridades. Por ejemplo: se mantenía que la adición al Artículo 131, y la consecuente modificación al Artículo 49, "no constituye una típica delegación de facultades, sino una delegación de autoridad". Con esto, el dictamen formulado por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, incluyó un concepto verdaderamente novedoso: el que permite distinguir la delegación de facultades, de la delegación de autoridad. Desde luego que en ningún momento de su larga argumentación se consigue establecer en qué consiste la delegación de facultades, y qué caracteriza la delegación de

autoridad, y más bien resulta patente que la distinción formulada por el dictamen es tan infundada como arbitraria.

En todo caso, el acierto de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados consistió en reparar en el hecho de que la adición del segundo párrafo al Artículo 131 comportaba la necesidad de adicionar sincrónicamente el Artículo 49 de la Constitución, cosa que no contemplaba la iniciativa del Presidente de la República, que se refería exclusivamente a la adición al Artículo 131 de la Constitución.

En el Senado el dictamen sobre la iniciativa presidencial tuvo otras características. Pocas veces en la vida institucional de México un órgano instituido ha hecho una apología a las violaciones a la Constitución como la que se hizo en esa ocasión. En efecto, el dictamen decía: "¿Debe respetarse estrictamente el principio de la división tripartita de los poderes consignada en la Constitución, aun cuando la realidad indique la necesidad o conveniencia de no hacerlo en determinados casos, o deben atenderse excepcionalmente los imperativos de la realidad, aun cuando sea en mengua de la rigidez del principio?" Más adelante la comisión decía: "Estimamos que el criterio de esta Cámara no debe detenerse ante la consideración de que un principio es absolutamente inviolable", para luego agregar: "No se puede hacer caso omiso de ingentes necesidades reales en nombre de la inviolabilidad de un principio que, aun cuando parezca paradoja, no ha sido inviolable ni inviolado". Y agrega en otro lugar: "Si la flexibilidad de facultades puede servir para lograr que el pueblo satisfaga sus necesidades más ingentes, adoptemos la flexibilidad de facultades, porque el pueblo no alivia sus urgencias con teorías".

Aquí encontramos un dictamen con visos legales para justificar la ilegalidad. El Senado de la República, que tenía muy importantes argumentos técnicos, incluso los manejados en la iniciativa del Presidente con gran precisión doctrinaria, abandonó la conceptualización técnica y abandonó la defensa de principios fundamentales en un Estado de Derecho, para caer en la muy discutible tesis de la defensa de la realidad, de la flexibilidad y de la violabilidad de lo inviolable, tratando de justificar una reforma constitucional propuesta por el Presidente de la República.

En el orden gramatical, Herrera y Lasso apunta que la reforma siguió la línea del menor esfuerzo y "con léxico peyorativo", formuló la nueva norma como una salvedad de la salvedad.⁹⁴

Roberto Ríos Elizondo considera que las "facultades extraordinarias

⁹⁴ *Ibidem.*

para legislar", referidas en el Artículo 49, significan una delegación de funciones que hace el Congreso al Presidente de la República, sólo cuando se trata del Artículo 29, pues, de una parte, las atribuciones que se transmiten son limitadas y, por otra, la facultad es temporal; pero opina que no sucede otro tanto tratándose de lo dispuesto en el Artículo 131, pues en este caso no se cumple con el requisito de limitación y temporalidad que son atributos de la institución jurídica denominada "delegación", aun cuando su duración puede ser prolongada. En efecto, estima que en la especie no ocurre una delegación de funciones, ni mucho menos una "cooperación" o "colaboración", "sino una actividad legislativa compartida, un claro dualismo entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, lo cual nos parece contrario al texto expreso del mencionado Artículo 49 de la Constitución".⁹⁵

No comparto esta opinión del autor, toda vez que, como veremos al analizar el Artículo 131, la facultad correspondiente sí se otorga por un término preciso: un año, y su renovación, e incluso revocación, es potestad —todavía no ejercida— del Congreso.

6. PODER LEGISLATIVO

Artículo 51

En noviembre de 1932 se dio lectura, en la Cámara de Diputados, a la iniciativa formulada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, relativa a una serie de modificaciones a los Artículos 51, 55, 56, 58, 59, 83, 84, 85 y 115.

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

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

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

⁹⁵ Roberto Ríos Elizondo, *El acto de gobierno*, México, Porrúa, 1975, p. 317.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados, señaló que con la iniciativa propuesta por el PNR se trataba de consignar, en la Constitución, el

principio de no reelección de una manera rígida para el Ejecutivo de la Unión y los Ejecutivos de las entidades federativas, y en forma restringida por lo que se refería a los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, a los diputados federales y locales y a los senadores, ampliando, por otra parte, el periodo para la actuación de los miembros del Poder Legislativo Federal.

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

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

El debate a que dio lugar esta iniciativa del PNR debe figurar también entre uno de los más esclarecidos que se hayan escenificado en las últimas décadas del parlamentarismo mexicano. Ezequiel Padilla, por ejemplo, expresó con elegancia y erudición histórica y jurídica los inconvenientes de ampliar el periodo constitucional de los diputados y de los senadores, supuesto que de esa forma se extendía también el periodo durante el cual los ciudadanos mexicanos deberían permanecer en actitud pasiva y sin poder manifestar sus opiniones, y ejercer sus derechos electorales. Padilla, señaló, igualmente, que al establecer estos periodos más amplios, y por tanto limitar la participación electoral de los ciudadanos, se disminuía sensiblemente la capacidad de la oposición para desarrollarse de manera estructurada y consistente, y "una demo-

cracia sin partido de oposición es una comedia". Si en las próximas cámaras, decía premonitoriamente Ezequiel Padilla, no se sentaran en los escaños de la Cámara de Diputados elementos de la oposición, habría dado comienzo al fracaso del esfuerzo de la vida institucional mexicana, "porque un partido necesita para gobernar que otro partido lo vigile y lo censure".

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

A su vez el diputado Gonzalo Bautista destacó, con gran precisión, que la reforma propuesta por el PNR tendía a disminuir todavía más las ya deprimidas facultades del Poder Legislativo Federal mexicano, y señaló con toda crudeza que la Cámara de Diputados no contaba, en realidad, con los elementos de fuerza necesarios para equilibrar su poder con el del Ejecutivo; de ahí que hubiera surgido la necesidad de vivir siempre dentro del vicioso sistema de las facultades extraordinarias, a que ya se hizo referencia cuando se habló del Artículo 49 constitucional, desde la época en que se aprobó la Constitución en 1857. Para Bautista, la ampliación del periodo de diputados y senadores representaba "una nueva disminución para la libertad en la conciencia del Poder Legislativo".

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

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

Resumiendo sus argumentos, Ezequiel Padilla afirmó, que si le hicie-

ran una consulta plebiscitaria al pueblo de México diciéndole: "Pueblo de México, vamos, después de que te hemos quitado la facultad de reelegir a sus diputados y senadores, y después de que te hemos coartado esa libertad, vamos ahora a restringirte el derecho de que vigiles con frecuencia la conducta de tus representantes, ¿qué opinas?" Si, decía Padilla, se hiciera esa consulta plebiscitaria al pueblo de México, en su opinión, la respuesta sería unánime o, al menos, abrumadoramente mayoritaria, en el sentido de oponerse a la limitación de la consulta popular ampliando los periodos para la elección de diputados y de senadores.

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

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

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

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

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

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

No se tuvo en cuenta, en todo caso, que el recambio por mitades permitía, en el orden institucional, que está, o debe estar, siempre más allá

de consideraciones personales, una mayor acumulación de experiencia y un mejor ejercicio de la independencia que corresponde al legislador.

Que lo dicho por Padilla y Bautista era cierto, parece haberlo confirmado lo ocurrido desde entonces. El propio dictamen del Senado, al caracterizar como experimental la reforma que proscribía la reelección inmediata de los legisladores, dejaba un discreto margen para una eventual reconsideración. Ésta estuvo a punto de darse en 1964.

Aun cuando la iniciativa de establecer la reelección no llegó a plasmarse en el texto, es pertinente reseñarla aquí, pues en su momento polarizó las opiniones políticas y dio pie a una pugna dentro del aparato partidista estatal y trajo aparejada una serie de argumentos, todavía latentes, a favor de la reelección ilimitada de los legisladores.

En efecto, en octubre de 1964, la diputación del Partido Popular Socialista presentó una iniciativa para adicionar el Artículo 54 con una fracción VI, que a la letra decía: "Los diputados podrán ser reelectos". El dictamen de las Comisiones respectivas, que fue puesto a la consideración de la Cámara el 27 de diciembre de ese mismo año, estaba redactado en estos términos: "*Artículo 59.* Los senadores no podrán ser reelectos para un periodo inmediato. Los diputados al Congreso no podrán ser electos para un tercer periodo consecutivo. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes. Estas normas se aplicarán conforme a lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo".

Entre la propuesta original del Partido Popular Socialista y el dictamen de las Comisiones camerales, hubo dos principales diferencias: una concerniente a la localización del precepto. La propuesta consistía en añadir una fracción al Artículo 54; el dictamen se refirió a una reforma del 59, por considerar —con razón— que por motivos de técnica jurídica ese era el mejor lugar para introducir la reelección de todos los diputados —propósito al cual parecía referirse la iniciativa del PPS— y no sólo de los de partido, a quienes el Artículo 54 hacía alusión. La otra diferencia radicaba en que se admitía la reelección sucesiva pero por un solo periodo, en tanto que la iniciativa original la contemplaba de manera irrestricta. La asamblea aprobó el dictamen.

En el siguiente periodo ordinario de sesiones, el Senado tomó conocimiento de la iniciativa proveniente de la Cámara de Diputados, y acordó rechazar la iniciativa originada en la Cámara de Diputados. Al regresar el asunto a esta última, se resolvió, no sin denostar al Senado por su precipitado proceder, archivar el proyecto hasta mejor momento.

Veamos ahora las razones que motivaron la iniciativa y las que dieron lugar a su rechazo por parte del Senado.

Argumentos en favor:

1. *De carácter jurídico.* Antes de 1932, la reelección de los diputados nunca había sido restringida, ni siquiera en el texto de 1917. Es cierto que la revolución de 1910 se llevó a cabo bajo el lema "Sufragio Efectivo. No Reelección", acuñado por Francisco I. Madero; pero tanto la petición de un sufragio que realmente contase, como la restricción de reelección, estaban referidas a un momento y circunstancia muy particulares, pues durante la prolongada dictadura del general Porfirio Díaz la tónica dominante fue, precisamente, la violación generalizada del sufragio y la reelección sistemática de Díaz. Al redactarse la Constitución de 1917 se tuvo en cuenta lo anterior y se proscribió la reelección presidencial; no así, quedó abierta la posibilidad para que los legisladores se reeligieran.

2. *De carácter político.* La posibilidad de una reelección sucesiva beneficiaría a la nación, toda vez que los cuadros legislativos se "profesionalizarían", mejorando, por ende, el rendimiento de su trabajo y la calidad de sus resultados.

Argumentos en contra:

La réplica del Senado a esos planteamientos se centró, específicamente, en la exaltación de los triunfos democráticos del Estado mexicano, que se habían obtenido aun sin la reforma propuesta por los diputados. La conclusión se formuló en los términos siguientes: "Las suscritas Comisiones (del Senado) consideran que si la actual Constitución ofrece los medios jurídicos, de bien probada eficacia, para lograr en esta hora el desenvolvimiento cívico que es anhelo común de los mexicanos (...) dicha reforma es actualmente innecesaria".

El debate entre los diputados, sin embargo, permanece como ciertamente lúcido, y sus planteamientos, despojados de lo que entonces pudo empañarlos de subjetivismo y parcialidad, corresponden —desde un punto de vista jurídico— a una posición consistente. Sin embargo, habrá que tener en cuenta que cuando la reelección ilimitada estaba permitida entre nosotros, el número de personas interesadas y aptas para participar como legisladores nacionales era, incuestionablemente, más restringido que en la actualidad, y que los requerimientos sectoriales de hoy, para acomodar a los líderes emergentes en el Congreso parecen

constituir una tendencia que perdurará. Todo lo anterior no es óbice, por supuesto, para que un número significativo de personas haya figurado en el Congreso más de una vez y, en ocasiones, hasta seis o siete.⁹⁶

Artículo 52

El Artículo 52 reguló, de 1917 a 1977, la base poblacional que serviría como elemento para la constitución de los distritos electorales. Por su naturaleza misma, este artículo estuvo destinado, desde siempre, a ser objeto de incesantes modificaciones, como en efecto ocurrió. Entre 1917 y 1974 fue reformado en seis ocasiones.

El texto original señalaba que elegirían un diputado cada sesenta mil habitantes o una fracción superior a veinte mil. En 1928 esta proporción fue elevada a cien mil y cincuenta mil, respectivamente; agregándose que los territorios contarían con una representación no inferior a dos diputados; en 1942 la reforma constitucional correspondiente amplió a ciento cincuenta mil y setenta y cinco mil habitantes la base ya mencionada; en 1951 se elevó a ciento setenta mil y ochenta mil, respectivamente; en 1960 las cifras pasaron a doscientos mil y cien mil, mismas que en 1972 se convirtieron en doscientos cincuenta mil y ciento veinticinco mil. Finalmente, en 1974 se suprimió la referencia a los dos diputados como mínimo de los territorios federales, toda vez que éstos desaparecieron.

Por las características de este artículo puede afirmarse que su lugar natural no estaba en la Constitución, sino en una ley reglamentaria. En efecto, el alto incremento demográfico del país hizo que el precepto siempre tuviese un grado más o menos importante de desaplicación o de inadecuación, según se le quiera ver; se le desaplicaba en la medida en que el número total de ciudadanos de cada distrito usualmente excedía a la cifra fijada por el Artículo 52, o bien su inadecuación resultaba de que el número de diputados no correspondía al de habitantes de la República en la proporción que ya el referido artículo permitía inferir.

Comentando la reforma de 1972, decíamos que surtiría efectos prácticos en las elecciones federales de julio de 1973, fecha en que, según cifras estadísticas bastante precisas, habría más de cincuenta y tres millones de habitantes. Las previsiones indicaban que, para 1980, el país

⁹⁶ Cfr. Diego Valadés, "El poder legislativo en México", en *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, UNAM, México, 1978, pp. 57 y ss.

tendría setenta y dos millones de habitantes, y como el número de diputados presumiblemente no habría variado, resultaría que cada uno de éstos sería elegido por circunscripciones de trescientos ochenta mil habitantes, en vez de los doscientos cincuenta mil que estatúa la Constitución.⁹⁷

Artículo 54

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

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

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

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

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

El debate que se llevó a cabo en la Cámara de Diputados para examinar el proyecto de reformas al Artículo 54 de la Constitución, estuvo coronado por muy importantes juicios relativos a las formas y procedi-

⁹⁷ Diego Valadés, "Reformas y adiciones a los Artículos 52; 54 fracciones I, II y III; fracción II, y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Legislación y Jurisprudencia*, Año 2, Vol. 2, núms. 5-6, enero-junio de 1973, UNAM, México, 1973.

mientos de participación de partidos políticos, lo cual, a su vez, tuvo una honda repercusión en los siguientes años de la vida política mexicana, pues permitió la participación institucional de los partidos políticos existentes, dando lugar a un razonamiento de los debates parlamentarios y a un fortalecimiento de la imagen de la Cámara y, en general, del Poder Legislativo, ante la opinión del electorado mexicano.

El diputado del Partido Popular Socialista, Manuel Stephens García, llamó la atención de los miembros de la Cámara acerca del hecho de que, desde junio de 1948, su partido había propuesto reformas a la ley electoral federal, de suerte que se permitiese la implantación del sistema de representación proporcional en la integración tanto de la Cámara de Senadores como de la de Diputados, y en las Legislaturas de los Estados, así como en los ayuntamientos. Desde entonces, hasta la fecha en que el debate se produjo, o sea, de 1948 a 1964, el Partido Popular, llamado ya para esta última fecha Partido Popular Socialista, vino sosteniendo, sistemáticamente, la conveniencia de transformar el régimen democrático del país, y dar lugar a la implantación de la representación proporcional.

Asimismo, el representante del Partido Popular Socialista afirmó la conveniencia de ampliar la iniciativa presidencial, para dar lugar al establecimiento, de nueva cuenta, de dos periodos de sesiones del Congreso de la Unión, a efecto de mantener una actitud vigilante por parte de los legisladores, a propósito de los actos del Ejecutivo, de suerte que la relación entre ambos órganos del Poder se estableciera en términos de mayor equilibrio e igualdad de fuerza política, y que la permanente acción del Legislativo pudiese representar, a su vez, una garantía pública para el ejercicio de las libertades democráticas en el país.

La intervención del Partido Acción Nacional se concretó a llamar la atención acerca de las bondades del proyecto en la medida que, por primera vez, se introducía el concepto de partido político dentro de la Constitución, y a formular votos en el sentido de que la reforma constitucional planteada por el Presidente para introducirse en el nivel federal, tuviera también secuelas importantes e inmediatas en las legislaturas de las entidades federativas.

Las tesis del Partido Revolucionario Institucional, y la defensa fundamental del proyecto, estuvieron a cargo del diputado Jesús Reyes Heróles.

Señaló Reyes Heróles que el progreso de México se haría con la revolución y no contra ella, y que en esta medida el Presidente de la República había encontrado una solución mexicana para un problema mexicano. Puso particular énfasis en la inconveniencia de admitir, den-

tro del sistema electoral mexicano, la representación proporcional, supuesto que ésta, según su opinión, sólo era una solución fácil en apariencia; su implantación pura y simple habría supuesto el abandono de un principio estructural del régimen constitucional mexicano: el de la soberanía popular.

Agregó Reyes Heróles que, a ese inconveniente, podrían agregarse otros más, ninguno de los cuales de poca monta. En primer término las dificultades engendradas por la existencia de los complicados cocientes electorales; en segundo, la experiencia de los países que habían incorporado la representación proporcional era en el sentido de demostrar que la lucha entre los candidatos pasaba a un plano secundario, y la negociación entre los dirigentes de los partidos sustituía a la voluntad popular, por lo que se hablaba de elecciones en la cúpula y no de elecciones en la base. Concluía afirmando que es preciso entender bien que las mayorías no tienen por qué compartir el poder político; la decisión de gobernar les corresponde. En todo caso, las minorías mantienen el derecho de convertirse en mayorías mediante la profesión y la acción electoral.

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

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

b) Los partidos que obtuvieran mayoría en 20 o más distritos electorales, no tendrían derecho a que se les reconociesen diputados de partido; pero en caso de obtener un número de triunfos menor, podrían sumar, entre los diputados de mayoría y los de partido, hasta un total de 20.

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

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

e) Tanto los diputados de mayoría como los de partido eran considerados representantes de la nación en los términos del Artículo 51 de