

CAPITULO XL

MOTIVACION Y CLASIFICACION DE LAS REFORMAS FUNDAMENTALES

177. Consideraciones generales

No pocas han sido las reformas que, hasta la fecha, han sido, hechas, pues, a la Constitución Mexicana de 1917. Como bien podemos derivar de lo expuesto en el capítulo que precede al presente —y más concretamente en el inciso inmediatamente anterior (No. 176)—, hasta el 15 de diciembre de 1986, fecha de la última reforma electoral, y final que por razones de tiempo y de espacio contempla nuestro estudio, el número de las que se habían hecho pueden situarse en el orden de las doscientas veinte; y ello —como quedó ya expresado, también—, no nos indica sino la vertiginosidad del proceso de cambio de nuestra sociedad; no nos señala otra cosa, fundamentalmente, que la fácil adaptabilidad de México, a través de su peculiar sistema constitucional, a los mudables momentos que se ha visto obligado a vivir el mundo entero a partir del presente siglo XX. Y es que si nuestra vigente Carta Magna inauguró desde entonces un nuevo sistema constitucional, que hubo de incrustar ya al elemento social como constitutivo de la esencia misma de los pueblos, llegaría a dar nacimiento, asimismo, a un nuevo concepto en materia de reformabilidad constitucional —y válgasenos esta expresión que hemos venido utilizando para precisar dicho carácter esencial a nuestra Ley Fundamental—, caracterizado por haber dejado de reconocer, en el cuerpo mismo de la Constitución, el into-

JORGE SAYEG HELÚ

cable tabú, que, hasta antes que ella apareciera, parecía existir sobre ese particular en el mundo entero.

Característica fundamental de nuestro constitucionalismo social, pues, ese nuevo concepto de reformabilidad constitucional habrá de descansar, precisamente, en la tónica social de nuestra Ley de 1917, que daría a ésta, en efecto —y como ya lo hemos visto, también—, una flexibilidad tal, dentro de su rigidez, que la ha hecho capaz de adaptarse fácilmente, y sin alterar su esencia, a las cambiantes condiciones de nuestro tiempo. Mas si con nuestra Carta Fundamental se rompió con la inoperatividad constitucional, y con base en la estima poco menos que “sagrada” que se reconocía a las constituciones de los pueblos, ella misma ya no puede considerarse como un tabú intocable, es conveniente insistir en que tampoco debe mostrar la manifiesta ligereza que, para su reforma, exige nuestro texto actual; pues su condición de Ley Suprema hace necesario que se le garantice ese mínimo de respetabilidad que creemos —y permítase-nos insistir— si se encontraba en el procedimiento anterior a 1857, sobre este particular, y que un “ex abrupto” de Guillermo Prieto²⁵⁸ vino a hacer olvidar un tanto.

Juzgamos, en efecto, que es preciso conciliar ambas fórmulas para que, sin desconocerse su altísima jerarquía, nuestra Constitución, a través del ritmo de las reformas que ha sufrido, siga siendo el signo auténtico de la transformación de la sociedad mexicana; siga operando como base fundamental, a partir de sus principios esenciales, de dicho proceso de transformación; continúe fungiendo como el marco jurídico supremo dentro del cual se lleve a cabo la constante actualización de su imperio normativo; para que mediante un procedimiento un tanto más escrupuloso que el vigente, haya de adecuarse a la cambiante realidad que regula, y de la que su pronunciado carácter socio-liberal no viene a ser sino el más fiel reflejo. De aquí la muy acertada caracterización del Maestro Reyes Heroles²⁵⁹ sobre el particular, cuando ha llegado a afirmar que:

(258) “Si el método propuesto —le reprochaba con sobrada razón Ocampo a Prieto en aquella memorable sesión del 26 de noviembre de 1856, en que fuera aprobado el actual procedimiento de reformas a la Constitución— no parece aceptable, la comisión, aprovechándose del debate, está en la mejor disposición para modificar el artículo, hasta hacer que sea tan fácil reformar la Constitución como expedir una ley secundaria, si esto es lo que quiere el Congreso”.

(259) Jesús Reyes Heroles: Discurso del 5 de febrero de 1975.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

“Nuestra Constitución no ha sido ni es un texto congelado y congelante, es una constitución viva, un cuerpo en desarrollo que prevé realidades y las acoge, que contiene ideales y los persigue, que de unas y otros, se nutre para mantenerse siempre viva. Es una ‘constitución viviente’, cuyo desarrollo puede que nunca se detenga, puesto que la ‘sociedad en movimiento’ imprime su movimiento a una constitución que vive.

Por ser un texto vivo, cambiante como la realidad que rige y a la cual sujeta, hemos podido mantenernos distantes, por igual, del fetichismo de la ley, que reverencia a ésta sólo por serlo, y de su cambio caprichoso, que encuentra su razón únicamente en la idea de cambiar, en el ataque a la ley, por serlo”.

De aquí, también, que haya sido, precisamente dicha doble raíz de nuestra Carta Magna, conformada por entero a la humana naturaleza, la que, ciñéndose a nuestra evolución social, haya llegado a presentarnos hasta ochenta y dos artículos, sobre los ciento treinta y seis que la integran, cuyo texto original ha sido reformado; reformas que —como ya veíamos al tratar del cómo, del cuándo y del por qué de ellas—²⁶⁰ han sido hechas al texto fundamental en diferentes ocasiones a partir de la fecha de su promulgación, siempre bajo el común denominador de su actualización, y de la inmutabilidad de sus principios esenciales; y si el número de reformas hechas²⁶¹ excede considerablemente al número de artículos reformados, ello se debe a que en las más de las ocasiones, un mismo precepto ha debido ser reformado en varias ocasiones, y aceptar reformas de varios tipos. Así vemos cómo algunas de las disposiciones constitucionales de mayor trascendencia, como las contenidas en los artículos 27 y 123,

(260) Ver núm. 176, en el cual nos limitamos a citar y hacer algunos comentarios sobre los textos reformados, reservando para el presente capítulo un intento de ordenamiento y sistematización de las reformas fundamentales.

(261) Con base, tal vez, en el número de veces en las que han sido tocados los preceptos constitucionales para ser reformados, han llegado a fijar algunos estudiosos al respecto, el número de reformas constitucionales hasta la fecha —diciembre de 1986—, haciéndolas exceder así, en más de tres decenas, los dos centenares de ellas. Nosotros no compartimos dicha opinión; creemos, por el contrario, que las reformas constitucionales deben medirse por la introducción de los conceptos reformadores en los decretos correspondientes, independientemente de que éstos puedan involucrar uno o varios artículos constitucionales.

JORGE SAYEG HELÚ

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

178. Las reformas gramaticales

Con objeto de mejorar un tanto la redacción de determinados artículos, o tratando de ubicar debidamente a aquellos otros que se encontraban mal colocados, es que se han hecho al texto constitucional algunas reformas de carácter sencillamente gramatical. Ello es lo que ha sucedido, por ejemplo, con algunas de las situaciones que contempló la primera reforma (10 de enero de 1934) al artículo 27, y por las que el concepto genérico: “núcleos de población”, habría de venir a substituir a las connotaciones específicas de pueblos, rancherías, etc., en la denominación de los sujetos del derecho agrario, así como la introducción de la fracción VIII, que no fue sino una mejor redactada versión de la segunda parte de la fracción VII original.

De carácter simplemente gramatical, asimismo, pueden ser consideradas todas aquellas reformas constitucionales en las que expresamente fueron reconocidas a la mujer situaciones jurídicas de igualdad con el hombre, y que tácitamente se suponían ya existentes en nuestra Ley Máxima. Así por ejemplo, la que contempló la reforma de 17 de octubre de 1953, al artículo 34, y por la cual se le concedió el derecho de voto; pues el artículo original se limitaba a hablar de “todos”, ahí donde la citada reforma constitucional se refirió expresamente al varón y a la mujer. Lo mismo puede decirse de la relati-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

vamente reciente del 31 de diciembre de 1974, por la que el artículo cuarto hubo de declarar expresamente,²⁶² la igualdad entre el hombre y la mujer, que puede presumirse que el artículo primero ya disponía, al hablar de que:

“... todo individuo gozará...”.

Consecuencia de ello fue que el artículo quinto, que hasta entonces se limitó a consignar la libertad económica en materia de trabajo, fuera adicionado con el contenido del artículo cuarto original: la libertad personal en materia de trabajo, unificándose, pues, en un solo precepto constitucional, todo lo referente a libertad de trabajo.

Lo mismo puede decirse de todas aquellas reformas que sencillamente hubieron de substituir expresiones,²⁶³ por ejemplo:

a) la del 10 de enero de 1934, al artículo veintisiete, y a la que ya nos hemos referido, que hubo de decir “núcleos de población” ahí donde hablaba de “pueblos, rancherías”, etc.

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

(262) Ha habido, empero, quienes basados en esa tácita inferencia de estos artículos constitucionales, han llegado a tachar de superfluas e innecesarias las reformas en las que se hicieron expresas dichas presunciones. Nosotros consideramos, sin embargo, que no solamente ha sido conveniente dar carácter expreso a dichas declaraciones, sino que inclusive ha sido necesario hacerlo así, dados los siguientes antecedentes contenidos en el dictamen sobre el artículo 34, y que de plano llegaron a excluir a la mujer de las actividades que éste regula:

“El hecho de que algunas mujeres excepcionales tengan las condiciones necesarias para ejercer satisfactoriamente los derechos políticos no funda la conclusión de que éstos deben concederse a las mujeres como clase. La dificultad de hacer la selección autoriza la negativa.

La diferencia de los sexos determina la diferencia en la aplicación de las actividades; en el estado que se encuentra nuestra sociedad, la actividad de la mujer no ha salido del círculo del hogar doméstico, ni sus intereses se han desvinculado de los de los miembros masculinos de la familia; no ha llegado entre nosotros a romperse la unidad de la familia, como llega a suceder con el avance de la civilización; las mujeres no sienten, pues, la necesidad de participar en los asuntos públicos, como lo demuestra la falta de todo movimiento colectivo en ese sentido.

Por otra parte, los derechos políticos no se fundan en la naturaleza del ser humano, sino en las funciones reguladoras del Estado, en las funciones que debe ejercer para que se mantenga la coexistencia de los derechos naturales de todos; en las condiciones en que se encuentra la sociedad mexicana no se advierte la necesidad de conceder el voto a las mujeres”.

(263) Ver núm. 176.

Otras de las reformas que pueden considerarse como de carácter gramatical son las que tuvieron como finalidad, simplemente, mejorar la redacción de los preceptos modificados; así por ejemplo:

a) la misma del 10 de enero de 1934, al artículo veintisiete, al adicionarlo, entre otras, con la fracción VIII, que no vino a ser, sino la mejor redacción de la segunda parte de la fracción VII original;

b) las varias en las que se aprovecharan algunas otras modificaciones substanciales para perfeccionar un tanto la redacción de dichos artículos constitucionales; así, por ejemplo: la del 20 de enero de 1960, al artículo cuarenta y dos, que hizo una enumeración más completa y detallada de las partes integrantes del territorio nacional; las del 25 de octubre de 1967, a los artículos 102, 104 y 107, que no poco hubieron de mejorar, sin duda, la forma en la que algunas de las funciones y atribuciones del poder judicial, estuvieron redactadas hasta entonces.

Dentro de este mismo renglón clasificatorio hemos de consignar, asimismo, todas aquellas alteraciones al texto fundamental que tuvieron por objeto la introducción o supresión de determinadas referencias:

a) la del 18 de enero de 1934, al artículo 42, que suprime la mención de la Isla de la Pasión como parte integrante del Territorio Nacional,²⁶⁴

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

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

Hemos de hacer mención por último, dentro del rubro que aún nos ocupa, de las reformas relativas a límites de Estados e integración de la Federación mexicana:

(264) Para mayores detalles sobre este particular —y ello es denominador común al presente capítulo en su totalidad—, ver núm. 176.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

- a) las de 1931 y 1935, a los artículos 43 y 45 sobre Baja California y Quintana Roo;
- b) las del 16 de enero de 1952, al mismo artículo 43, elevando a la categoría de Estado al hasta entonces Territorio Norte de Baja California;
- c) las del 8 de octubre de 1974, al artículo 43, confiriendo dicha calidad, también, a los hasta entonces Territorios de Quintana Roo y de Baja California Sur.

Entre las más recientes que se han hecho podemos mencionar:

- a) la del 9 de enero de 1978, dando una nueva redacción a la fracción XXXI del artículo 123, apartado A, a fin de listar todas las materias que comprende;
- b) las del 21 de abril de 1981 a los artículos 29, 90 y 92, substituyendo algunas expresiones por otras que se juzgaron más apropiadas.

179. Llenar lagunas y precisar conceptos

Particular mención exigen, dentro de este intento clasificatorio, todas aquellas reformas constitucionales que tuvieron como finalidad fundamental la de venir a llenar determinadas lagunas o la de precisar algunos conceptos. La connotación de la laguna jurídica es muy amplia; se refiere, en términos generales, a todos aquellos olvidos del legislador, que habrán de permitir al juzgador integrar el derecho a base de suplirlos. En el campo de nuestro derecho constitucional, empero, los olvidos en los que involuntariamente hubieron de incurrir los diputados constituyentes de 1916-1917, en particular, y que han originado verdaderas lagunas, han venido a evidenciarse, fundamentalmente, por el simple paso del tiempo, y por el consiguiente adelanto de la humanidad; el advenimiento de la aviación, por ejemplo, que exigió senda reforma constitucional —la del 10 de febrero de 1944—, a fin de incorporar a nuestra Carta Fundamental ese nuevo renglón del transporte mundial, y las previsibles consecuencias que de ello habrían de derivar; procediéndose analógicamente, para que ahí donde se estableciera o prohibiera algo a las fuerzas de mar y tierra, fueran incluidas las del aire; para que los requisitos nece-

JORGE SAYEG HELÚ

sarios para pertenecer a la Marina Nacional, se hicieran extensivos a la Fuerza Aérea; para hacer extensiva a ella, asimismo, la ratificación senatorial del nombramiento de sus miembros integrantes.

En este mismo orden de ideas, el presente renglón clasificatorio habrá de referirse, además, a la necesidad de precisar algunos conceptos; pues por el simple paso del tiempo, también, la práctica misma habría de ir haciendo aparecer ambiguos, conceptos que exigirían ir siendo precisados. Así por ejemplo, la reforma del 8 de julio de 1921, a fin de precisar que la facultad del Congreso para establecer, organizar y sostener planteles educativos en el país, debería ser entendida sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo; es decir, que ante la magnitud del problema educativo nacional, la expresa facultad que nuestra Constitución otorga a los funcionarios federales para abocarse a él, no debe entenderse como limitativa o excluyente de las que, sobre el particular, pudiesen corresponder a los Estados. En el mismo sentido, también la reforma de 1933 declarando a la materia textil de la competencia exclusiva de la jurisdicción federal.

El 10 de enero de 1934, y como ya hemos visto,²⁶⁵ el Diario Oficial de la Federación daba a conocer la primera reforma que se hiciera al artículo 27, a fin de evitar interpretaciones contradictorias y acabar de precisar algunos conceptos: desechaba todas aquellas referencias expresas a la ley del 6 de enero de 1915, y las substituía por los conceptos mismos; se precisaba, asimismo, que la unidad agraria no podía ser otra cosa que la “pequeña propiedad agrícola en explotación”. Con objeto de llenar ciertas lagunas que en dicho precepto constitucional se habían venido formando, hubieron de ser incorporados al dominio de la Nación, paulatina y sucesivamente, los fertilizantes en general, el petróleo y los carburos de hidrógeno.

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

(265) *Supra*, núm. 176.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

El 17 de noviembre de 1942 tenía lugar la primera reforma al artículo quinto; por ella se llenaba la laguna que dejaron nuestros legisladores constituyentes de 1916-1917 al no haber previsto como obligatorias —y, en consecuencia, no siempre retribuidas— a las funciones censales y a los servicios profesionales de carácter social. En este mismo sentido pueden ser alineadas las reformas de 1947, y 1949 al artículo 73, por las que se daba facultad al Congreso para conocer de todo lo referente a juegos con apuestas y sorteos; para legislar sobre monumentos artísticos; para abocarse a todo lo que atañe a consumo de cerveza y, más adelante, en 1971, a contaminación ambiental. Lo mismo puede decirse de la reforma al artículo 27 de diciembre de 1948 pues no fue sino hasta ese entonces, que, dentro de las restricciones a los extranjeros para adquirir en propiedad, hubiere de llenarse la laguna consistente en conceder autorización a los Estados extranjeros para que pudiesen adquirir, “en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de los bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones”.

Durante el año de 1960 habría de ser nuevamente reformado, en similar sentido, nuestro artículo 27 constitucional; en el mes de enero para adecuar nuestra legislación interna a la legislación internacional en materia marítima; en el mes de diciembre para incorporar la energía eléctrica al dominio directo de la Nación, formulándose al respecto las siguientes consideraciones fundamentales:

“I. La Reforma consiste en substituir el régimen de concesiones a particulares, para generar, transformar, distribuir y abastecer de energía eléctrica al país, que tenga por objeto la prestación de servicio público, por otro en que el Estado explote y aproveche los recursos naturales para la industria eléctrica con fines de beneficio colectivo.

II. Tres puntos esenciales operan como fundamento de la reforma propuesta:

a) Los requerimientos del desarrollo del país, de acuerdo con su ritmo actual de crecimiento;

b) El destino de los recursos de propiedad nacional para beneficio colectivo; y

JORGE SAYEG HELÚ

c) El concepto de que los servicios públicos básicos deben ser prestados preferentemente por el Estado.

III. Los requerimientos del país en materia eléctrica aumentan aceleradamente, tanto por el crecimiento de la población como por la mayor demanda producida por la industrialización y la tecnificación de la agricultura.

Por la relación que existe entre el desarrollo del país y el mayor volumen de electricidad disponible, es explicable que el propio Estado dirija su actividad hacia la estabilidad, ampliación y mejoramiento de los servicios eléctricos, congruente además con nuestra legislación revolucionaria, que ha hecho prevalecer el interés social sobre el particular, de donde se desprende que es preferible encomendar a la gestión pública la prestación de los servicios eléctricos, si ello redunda en beneficio de la colectividad.

Los recursos nacionales que sirven por ahora para la generación de energía eléctrica son principalmente el agua, el petróleo y el carbón, que según normas constitucionales son propiedad de la Nación. En consecuencia, su aprovechamiento debe efectuarse para servir a la comunidad y no a personas o empresas determinadas, con fines principalmente lucrativos”.

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

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

Réstanos señalar, todavía, la reforma del 3 de febrero de 1983 que parece haber venido, también, a llenar una laguna al introducir a nuestra carta constitucional, apoyándose desde luego en las revolucionarias tesis y postulados que desde 1917 se consignaron en el artículo 27, un verdadero subcapítulo en materia económica, en sus artículos 25, 26 y 28 en el que se establecieron conceptos tales como el de rectoría económica del Estado, planeación democrática de la economía nacional, desarrollo de nuestro régimen de economía mixta, freno al acaparamiento, la especulación y la elevación de precios al consumo popular, así como el de disponibilidad suficiente de los satisfactores que exige el bienestar de las mayorías populares.

180. Desarrollar y concretar principios

Es éste: desarrollar y concretar principios, dentro de los criterios diferenciales que hemos venido distinguiendo en el presente capítulo, tal vez, el más importante de todos ellos, pues dentro de él, es que han venido desenvolviéndose varios de nuestros más sólidos principios revolucionarios, y bajo esta clasificación es que han venido apareciendo numerosas fórmulas que dan fisonomía al ser político-social de la patria mexicana.

Efectivamente, no pocos de los principios fundamentales que, emanados de la Revolución Mexicana, fueron plasmados en la Carta del '17, han venido desarrollándose y concretándose a través de las modificaciones que ha sufrido nuestra Constitución vigente. Varias fueron las reformas que se le hicieron con el fin de federalizar determinadas materias, y que no responden en general, sino al principio de que...

“Cuando la economía general del país resulta afectada por alguna actividad o industria debemos, conforme a las modernas orientaciones del Derecho, conceptualizarlas como servicio social; tal ocurre con los ferrocarriles y los demás medios de transporte amparados por concesión federal, con la minería o hidrocarburos; y hay casos, además, en que la autoridad de los Estados o la competencia legal de estos no alcanza a resolverlos, tales como aquellos en que

JORGE SAYEG HELÚ

en una embarcación extranjera, surta en aguas nacionales, se suscita algún conflicto de trabajo, éste tiene lugar en una zona que hemos dejado al cuidado de la Federación por razones de unidad nacional.”

Especial mención a este respecto nos merece la reforma de 1929, en la que, además, hubo de apremiarse la expedición de la Ley del Seguro Social que hubiera de satisfacer las públicas necesidades al respecto:

“La vida misma de la Nación está reclamando a la Revolución que la aliente y fortifique y no que la deprima y la ahogue; que sus hombres trabajen vigorizándola y no destruyéndola, que fijen normas que armonicen su funcionamiento, que llene sus fines humanitarios, que se establezca, en suma, el orden jurídico...”

Así vemos, también, cómo en el año de 1933 sería nuevamente reformado dicho precepto constitucional, a fin de establecer las Comisiones Especiales para la fijación del salario mínimo.

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

Dentro de este mismo renglón clasificatorio; desarrollar y concretar principios, podemos ubicar la reforma al artículo 111, del 21 de septiembre de 1944, a fin de establecer que los funcionarios judiciales deberían ser oídos por el Presidente de la República, antes de ser destituidos.

Lugar muy señalado al respecto ocupa por la forma misma en que ha venido desarrollándose, el principio de igualdad entre la mujer y el hombre, que parece haber culminado con el nuevo artículo cuarto constitucional, en el que se establece la expresa y plena igualdad entre ambos, la protección a la organización y al desarrollo de la familia, y el absoluto derecho que la persona tiene para decidir

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

sobre el número y espaciamiento de sus hijos, de manera libre, responsable e informada, pues...

“...es imperioso —reza la Iniciativa correspondiente— que la mujer participe con alta responsabilidad, pero también con libertad, en todos los procesos económicos y sociales.”

Para llegar, empero, a esta reforma del 31 de diciembre de 1974, fueron necesarias una paulatina serie de ellas, que se inician con la reforma del 12 de febrero de 1947, al artículo 115, a fin de dar participación a la mujer en las elecciones municipales; se continúa con la muy trascendente de 17 de octubre de 1953, al artículo 34, a fin de conferirle expresamente calidad ciudadana que la convirtió en sujeto activo y pasivo del derecho de voto,²⁶⁶ y que pareció extenderse, todavía, a la reforma de 1969, al artículo 30, al dar el mismo tratamiento al hombre y a la mujer, en tanto condicionantes de la adquisición de la nacionalidad.

Uno de los más substanciales principios emanados de ese carácter protecciónista y equiparador de la Carta del '17, es, precisamente, otro de los que las subsecuentes reformas no han venido sino a desarrollar cabalmente: el de la suplencia de la queja, que el artículo 107 original establecía única y exclusivamente en materia penal; que por reforma del 19 de febrero de 1951, habría de hacerse extensiva a la materia obrera, así como a amparos contra leyes declaradas inconstitucionales; que por reforma del 2 de noviembre de 1967 se haría extensivo, asimismo, al amparo en materia agraria; que por reforma de 20 de marzo de 1974, en fin, alcanzaría hasta a los menores e incapaces.

(266) Ya hemos expresado que en tanto que en los textos originales de los referidos artículos constitucionales, no se hacía diferenciación alguna entre el hombre y la mujer, bien podía entenderse que tácitamente se reconocía la igualdad entre ambos. Dados, sin embargo, nuestros antecedentes al respecto, así como la tradición existente sobre el particular, llegó a hacerse absolutamente necesario el expreso reconocimiento de dicha igualdad, máxime que al discutirse el artículo 34 en el seno del Congreso Constituyente de 1916-1917 (Ver nota de pie de página núm. 262), llegaron a esgrimirse ciertos argumentos que así lo reclamarían. Y es por ello, precisamente, por lo que nosotros no podemos admitir que en estos casos de trata únicamente de simples reformas gramaticales al texto constitucional.

JORGE SAYEG HELÚ

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

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

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

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

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

diez años después, y ampliar un poco la vía que pueda conducirnos hacia una democracia cada vez más perfeccionada:

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

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

Al mismo principio de perfeccionamiento democrático, responde, asimismo, la reforma política lopezportillista del 6 de diciembre de 1977 que, implicando una modificación a nada menos que 17 artículos constitucionales, procuraría, en lo general, un nuevo sistema de integración del poder legislativo federal, en su dimensión cámara de diputados, mediante el otorgamiento de mayores oportunidades a los partidos minoritarios en la formación de la voluntad nacional, bajo el supuesto de que ésta debe integrarse por el concurso de mayorías y minorías políticas; es decir, estableciéndose el nuevo mecanismo, mixto, que tan felizmente parece venir conciliando las innegables ventajas de un tradicional sistema mayoritario que presente se ha hallado siempre en la vida política de México, con los muchos aspectos positivos que nos ofrece, también, el sistema de representación proporcional que norma la actuación de dichas minorías políticas.

A desarrollar uno de los más nobles principios ya no sólo de México sino de la humanidad entera: el de que el delincuente sea tra-

JORGE SAYEG HELÚ

tado a base de fórmulas regenerativas, y de ninguna manera vengativas, tendió, asimismo, la reforma al artículo 18 constitucional, de 23 de febrero de 1965, sobre la base de un moderno derecho penal que ya no castiga al infractor atendiendo a un verdadero sentido de venganza, o que lo hace expiar su falta conforme a un criterio de simple reparación del daño causado, sino que lo ve como a un ser humano al que es necesario readaptar a la vida social.

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

“La posibilidad de compartir la responsabilidad del Poder Legislativo a más temprana edad, permitirá introducir en el estudio y debate de las normas de la República, el pensamiento y la inquietud de nuestra juventud, acrecentándose con ello su papel histórico”,

para presentarnos, en su evolución, ese otro principio fundamental de nuestro constitucionalismo.

De muy especial significado fue la reforma al 123, de esa misma fecha: 14 de febrero de 1972, a fin de llevar a la práctica la obligación patronal contenida en su fracción XII, y que hasta ese entonces había parecido quedarse en el simple enunciado. Efectivamente, fue en esa fecha que se creó el INFONAVIT, con objeto de resolver el problema de la vivienda de los trabajadores,²⁶⁷ y a fin de concretar uno de los más generosos principios consignados en nuestro texto fundamental.

Habremos de aludir, también, a la reforma de 31 de enero de 1974, al artículo 93, y que desarrolló el principio constitucional contenido en él, al hacer extensiva a todos los colaboradores inmediatos

(267) Ver núm. 192.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

del Titular del Ejecutivo; Jefes de Departamentos Administrativos, así como a Directores Administrativos de Organismos Descentralizados Federales o de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, y no solamente a los Secretarios del Despacho, la obligación de rendir los informes requeridos al Legislativo:

“La conveniencia de ampliar expresamente en el texto constitucional —leemos en el Dictamen correspondiente— la facultad de las Cámaras de llamar no sólo a los Secretarios del Despacho, sino a los Jefes de Departamento y a los Directores o Administradores de Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación estatal mayoritaria surgen del hecho, plenamente conocido, que más de la mitad del gasto del sector público se realiza a través de esos organismos... Esta Iniciativa es un paso firme que se da por el camino de la democracia para robustecer el sistema republicano, al propiciar discusiones abiertas y francas entre quienes tenemos la obligación de elaborar leyes que propicien el bienestar de la sociedad y a aquellos funcionarios del Ejecutivo, encargados de realizar eficaz y honestamente, las tareas que les señalan nuestras leyes.”

Réstanos todavía, sin embargo, hacer alusión a la reforma del 28 de diciembre de 1982 por la cual se cambió tanto el rubro genérico al título cuarto, cuanto todos y cada uno de los preceptos que lo integran (del art. 108 al art. 114), bajo el denominador común de la erradicación de la corrupción y la renovación moral de la sociedad mexicana.

A efecto de desarrollar y concretar dichos principios parece haberse encaminado, de tal suerte, esta reforma al referido título cuarto, que comenzó por cambiar, ciertamente, el rubro genérico mismo de él, que pasó a ser: “De las responsabilidades de los servidores públicos”, en lugar del de: “De las responsabilidades de los funcionarios públicos”.

Hemos de hacer mención, finalmente, de la reforma municipal del 3 de febrero de 1983 al artículo 115, que no vino, también, sino a desarrollar y concretar los principios municipales fundamentales: li-

JORGE SAYEG HELÚ

bertad o autonomía municipal, autoridades municipales, personalidad jurídica del municipio, servicios públicos municipales, libre administración de la hacienda municipal, desarrollo urbano y coordinación contractual municipales, bajo el supuesto de una más intensa actividad hacia la descentralización de la vida nacional.

181. Las reformas de las reformas

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

“¿Qué hubo contradicciones en nuestra Carta Fundamental —ha afirmado con particular erudición el Maestro Reyes Heroles—²⁶⁸ y que algunas de ellas pueden subsistir? Ciertamente. Todo esfuerzo sincero de síntesis, de separar de una concepción global algo para sintetizarlo con algo que se separa de otra concepción global, implica contradicciones, y nuestra Carta Magna es, por encima de todo, un sincero esfuerzo de síntesis entre libertad y justicia, progreso social y económico y gobierno del pueblo. Había que realizar una dicotomía para, sobre bases firmes, llegar a una síntesis. Por lo demás, cuando los objetivos superiores, los propósitos supremos se respetan, ellos dan en un cuerpo constitucional los criterios para resolver las contradicciones, según la mayor o menor jerarquía de los preceptos que entran en colisión”,

es como hubieron de surgir las reformas de las reformas. Así el 30 de diciembre de 1946, el artículo tercero que desde 1934 había substituido el sistema de educación laico imperante desde 1917, por una

(268) Jesús Reyes Heroles: Discurso en el LVIII aniversario de la promulgación de la Constitución Mexicana: 5 de febrero de 1975.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

educación de tipo socialista, por más, que más lo fuera de nombre que de hecho, habría de ser reformado en el sentido de devolver al artículo su sentido original, basando la educación mexicana ya no en dicha concepción marxista, sino en el espíritu socio-liberal que habría de desembocar en el auténtico sentido de solidaridad social proyectado.

“La educación —leemos en el dictamen correspondiente— es el medio más eficaz para lograr la unificación de los mexicanos y para fortalecer nuestra nacionalidad: en primer término, porque irá borrando, definitivamente, la enorme diferencia de nivel cultural que se advierte en nuestro pueblo, entre una minoría poseedora de la más selecta cultura occidental, y las grandes masas de población que la Colonia mantuvo sumidas en la ignorancia y que poco han progresado en este sentido, a partir de la Independencia; y después porque, orientada para recoger, en armoniosa síntesis, todos los altos valores de la mexicanidad, los que se elaboraron a través de la vida, de las luchas y de los sacrificios de nuestro país, incorporados ya en la historia y los que se crearán día a día por el esfuerzo común de todos los mexicanos, harán surgir en el alma de los niños y de los jóvenes un ideal superior; realizar la grandeza de México, mediante el perfeccionamiento de nuestras instituciones políticas, económicas y sociales; la elevación permanente de la cultura popular y el amor a la patria, para que todos estemos orgullosos de ser sus hijos”.²⁶⁹

Dentro de este mismo renglón clasificatorio hemos de inscribir la reforma al artículo 43, de 16 de enero de 1935, que reintegró a la superficie patria al territorio de Quintana Roo, existente desde 1902, y que por reforma constitucional de 1931 había repartido su extensión entre los estados de Campeche y Yucatán.²⁷⁰ Lo mismo puede decirse de la reforma al artículo 45, de 16 de enero de 1952, que no hizo sino restablecerle su texto original, después de las infructíferas

(269) Ver parte relativa (Supra núm. 176).

(270) Sobre este particular, remitimos al lector a revisar, también, la parte conducente del capítulo anterior (núm. 176).

JORGE SAYEG HELÚ

incursiones de 1931, 1934 y 1935, señalando límites entre algunos Estados y Territorios: Baja California Norte y Sur, Yucatán, Quintana Roo y Campeche.

La reforma de 21 de septiembre de 1944 no hizo sino suprimir la duración del período de encargo de seis años, para los Magistrados, que había sido establecida por reforma del 15 de diciembre de 1934, y que sería reintroducida nuevamente en la reforma del 19 de febrero de 1951.

Mas, las reformas más significadas en este sentido fueron, sin duda, las que hubiera de sufrir el artículo 83, toda vez que parecieron ser hechas —y así ha llegado a asentarse no sin cierta frecuencia— para un solo hombre.²⁷¹ Así, primeramente, la reforma del 22 de enero de 1927, que no persiguió otra finalidad fundamental que preparar la reelección de Obregón, modificando el texto original, que textualmente expresaba que el titular del Ejecutivo nunca podría ser reelecto, en el sentido de que:

“No podrá ser reelecto (el presidente de la República), para el período inmediato. Pasado éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de Presidente, sólo por un período más. Terminando el segundo período de ejercicio, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de Presidente en cualquier tiempo”.

Hemos de citar, en segundo lugar, la reforma del 24 de enero de 1928, que no sólo alargó a seis años la duración del encargo del Ejecutivo, sino que estableció en forma un poco más tajante, todavía, que:

“...nunca podrá ser reelecto para el período inmediato”.

(271) “También se han introducido reformas que —señalaba el Lic. Reyes He-roles en la misma pieza oratoria—, con razones o sin razones, han ido contra el rumbo esencial y en estos casos se ha presentado la reforma de la reforma.

En efecto, cuando se ha realizado alguna reforma que, por circunstancias temporales, históricamente concretas, parece hecha para un hombre —permitir la reelección en 1928—, se ha debido reformar la reforma. De ahí aprendimos a no reformar para un hombre, por históricamente conveniente que parezca, a saber que reformas hechas para personas niegan principios, quebrantan instituciones y nos apartan de nuestro sendero”.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Nosotros, con la historia en la mano —refiere, sin embargo, el dictamen correspondiente—, 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”.

Y tras el funesto desenlace: la muerte de Obregón, habría de sobrevenir la reforma del 29 de abril de 1933, que además de consignar la prohibición categórica en materia de “No Reelección” al titular del Ejecutivo de la Unión:

“...en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”,

la haría extensiva, asimismo, a los gobernadores de los Estados (Art. 115).

Al efecto, rezaba la iniciativa correspondiente:

“...debe consignarse que las últimas reformas constitucionales de los artículos 82 y 83 de la Ley Fundamental, que capacitaron en forma inequívoca para volver a ocupar la Primera Magistratura del país al C. general Alvaro Obregón, cuya elección llevada a término comprobó que ese movimiento político obedecía a un caso excepcional de opinión pública, casi unánime, nos presenta también el aspecto interesante de que no se han definido en forma precisa, clara y rigida las modalidades del propio principio de la No Reelección y la necesidad de planear esa definición para evitar en lo futuro diversas interpretaciones y motivos de desorientación y agitación en nuestro sensible ambiente político”.²⁷²

(272) Iniciativa del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, de 16 de noviembre de 1932.

JORGE SAYEG HELÚ

182. Evolución del Legislativo, del Ejecutivo y del Judicial a la luz de las reformas constitucionales

Y habría de ser fundamentalmente, también, el carácter social de nuestro constitucionalismo, el que presidiera asimismo, la evolución de los tres poderes de la Federación: legislativo, ejecutivo y judicial, a partir de la promulgación de nuestra Carta Magna, el 5 de febrero de 1917. Sobre las prescripciones que consignaba el texto original, en efecto, muchas reformas —aconsejadas fundamentalmente por la práctica misma— habrían de serle introducidas, a fin de hacer más eficaz y operativa la llamada división, pero que en realidad no viene a ser sino complementación y coordinación, de poderes.

En general, apreciamos, sobre el texto original, un fortalecimiento del Ejecutivo, a costa de ir asumiendo facultades conferidas por aquél a los otros poderes, y que parece no tener mayor explicación que la de procurar un poder fuerte —muy fuerte— capaz de sacar adelante —como habremos de ver—²⁷³ la obra revolucionaria, furiosa y continuamente amenazada por una serie de presiones internas y externas empeñadas en retrotraer las cosas al estado que guardaban hasta antes de la Revolución y de la Constitución. Así vemos cómo desde el año de 1928 comienzan a introducirse no pocas reformas y adiciones en ese sentido: nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la aprobación del Senado, así como, pedir la destitución, por mala conducta, de dichas autoridades judiciales,²⁷⁴

El principio de la no reelección “con alcances plenos y absolutos —comenta al respecto Ignacio Burgoa (*'Derecho Constitucional Mexicano'*, pág. 841)—, se consignó en el texto vigente del artículo 83 constitucional, en el sentido de que la persona que bajo cualquier carácter haya sido presidente de la República “en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”. Merced a esta terminante prohibición, el postulado revolucionario de la “no reelección” quedó más radicalmente expresado que en el texto primitivo del citado precepto, ya que se hizo extensivo a todo individuo que hubiese desempeñado la presidencia”.

(273) Ver, fundamentalmente, núms. 186 y 193.

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

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

de acuerdo con las reformas y adiciones que sufrieran las fracciones XVII, XVIII y XIX del artículo 89, que se refiere, en concreto, a las facultades y obligaciones del Presidente de la República. En esa misma línea ha de inscribirse la reforma que el propio año se hiciera al artículo 73, en su fracción VI, base 4a., a fin de delegar en el Titular del Ejecutivo la facultad de nombrar, asimismo, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

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

En el *Diario Oficial* de la Federación, del 10 de febrero de 1944, se reformaba el artículo 89, para conferir al Ejecutivo la facultad de nombrar, con la aprobación del Senado, a los oficiales superiores de la Fuerza Aérea, así como a los demás oficiales de la misma, con objeto de disponer de la totalidad de ella para la seguridad interior y defensa exterior de la federación; y en el del 2 de diciembre de 1948 se le facultaba para conceder, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, autorización a los Estados extranjeros para que adquirieran, en la capital de la República, los bienes inmuebles para el servicio directo de embajadas o legaciones.

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

JORGE SAYEG HELÚ

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

En 1962 se le autorizó, en fin, para nombrar a ciertos miembros de la Comisión Nacional para la Fijación de los Salarios Mínimos y para la Comisión Nacional que Fija la Participación de las Utilidades y del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

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

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Dada la magnitud del problema educacional en nuestro país, por otra parte, apenas cuatro años habían transcurrido desde la promulgación de nuestra vigente Carta Fundamental, cuando tuviera lugar, tal vez, la primera de las reformas constitucionales: fue ella la del 8 de julio de 1921, a la fracción XXVII del artículo 73, que hubo de establecer concurrentes las facultades del Congreso Federal y de los Estados de la Unión para sostener planteles educativos en el país; ya que de acuerdo con el artículo 124 de la propia Constitución, las facultades que no están expresamente concedidas por ella a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados; y de no mediar dicha declaración expresa, podría interpretarse como facultad exclusiva de la federación. En 1934 se otorga la facultad al Congreso para dictar leyes a fin de unificar y coordinar la educación en el país. En 1966 se ampliaba la facultad del Congreso para legislar en materia educativa; se le autorizaba, asimismo, para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

Especial importancia revisten, dentro de la gradual evolución de los Supremos Poderes de la Federación a partir de 1917, todas aquellas reformas que se refieren a:

1. *Variables demográficas*

El incremento de la población es un factor que de ninguna manera ha podido dejar de ser considerado como motivador principal de varias de las reformas constitucionales que se han reflejado en la estructura de los poderes. Así por ejemplo, el artículo 52, que determina la base poblacional para la elección de diputados, partió en 1917 de uno por cada sesenta mil habitantes o fracción de más de veinte mil; once años más tarde —1928— hubo de establecerse en uno por cada cien mil habitantes o fracción, que pasase de cincuenta mil; en 1942 hubo necesidad de volver a modificar la base: “un diputado propietario por cada ciento cincuenta mil habitantes, o por una fracción que pase de setenta y cinco mil”; el 11 de junio de 1951, el Diario Oficial de la Federación elevaba la base: uno por cada ciento setenta mil habitantes o fracción mayor de ochenta mil. México incrementaba su población bajo un porcentaje del tres y medio anual; por cada mil compatriotas, cuarenta y cuatro nacían y morían nueve solamente. De esta suerte, la base poblacional para

JORGE SAYEG HELÚ

la elección de diputados tendía a seguir aumentando, como la misma población: desorbitantemente; en 1960 la proporción habría de ser ya de uno por cada doscientos mil habitantes o fracción de más de cien mil; y en 1972 se dispuso que se eligiera uno por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción excedente de ciento veinticinco mil. La proporción se había mantenido; se había cuadruplicado la población, y se cuadruplicó la base para la Representación Nacional. Hoy, se ha superado ya este procedimiento y los diputados responden a un número fijo.

El artículo cincuenta y cuatro por su parte, que introduce entre nosotros ese sistema mixto para la integración del Legislativo, que hemos dado en llamar de 'diputados de partido', ha tenido que admitir, desde su aparición en junio de 1963, un sistema que agilice su mecanismo representativo; y si así nació exigiendo un dos y medio por ciento del total de la votación para que pudieran ser acreditados los primeros cinco diputados de los partidos minoritarios, hasta un límite de veinte, calculados a razón de uno por cada medio por ciento más de dicho total de la votación nacional, en febrero de 1972 hubo de ser reformada esa base representativa, atendiendo, fundamentalmente para ello, a obvias consideraciones de aumento poblacional, así como a las que la práctica política aconsejaba y nuestro deseo de perfeccionamiento democrático exigía:

“La experiencia de tres elecciones sucesivas —leemos en la Iniciativa correspondiente—, revela que la obtención del 2.5% de la votación, exigido como mínimo para que las minorías organizadas ingresen al Congreso, resulta difícil de alcanzar para algunas de ellas. Sin embargo, representan grupos que aglutinan corrientes arraigadas en la sociedad o ideologías consistentes. Es menester, por ello, facilitarles aún más la entrada a la tribuna de la representación nacional, su voz aporta beneficios, presenta disyuntivas y enriquece la división y el contenido de las decisiones.”

A partir de entonces la base se establecería en uno y medio por ciento de la votación total nacional, para acreditar a los cinco primeros diputados de partido, y uno más por cada medio por ciento adicional hasta un tope de veinticinco.

2. *Variables numéricas*

Aunque en rigor esta variable no es sino un apéndice de la anterior, puesto que la explosión demográfica ha resultado hasta cierto punto condicionante, entre otras muchas cosas, de las medidas jurídicas adoptadas en nuestro país, es menester observar cómo, a través de sucesivas reformas constitucionales al artículo 94, ha tenido que ser aumentado el número de ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; que el texto original aprobado de dicho precepto, fijaba en número de once en 1917, y que el Proyecto Carranza, un año antes, establecía en número de nueve. En 1928 dicho número habría de ascender a dieciséis. En poco tiempo, sin embargo, dicho número se hizo insuficiente; el rezago, fundamentalmente, llevaría a hacer una nueva reforma a este artículo en 1934, a fin de ampliar el número a veintiún ministros. En 1951 se aumentó éste, todavía, con cinco ministros supernumerarios.

Revelador es constatar, asimismo, cómo el número de representantes que deben integrar las legislaturas locales ha venido variando. El texto original de 1917 los fijaba en una cantidad no menor de quince, y la reforma de 1928 hubo de diferenciar su número atendiendo, específicamente, a cifras demográficas: no menos de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; no menos de nueve si éstos exceden de dicha cantidad, pero no rebasan la de ochocientos mil; no menos de once si la población es mayor de dicho número.

3. *Los períodos de ejercicio*

Sujeta a variables temporales se ha hallado, asimismo, la duración de los diferentes períodos de encargo de los miembros de cada uno de los tres poderes. De acuerdo al texto original de 1917, los diputados, por ejemplo, eran electos por bienios; no fue sino hasta 1933, cuando se prolonga, de dos a tres años, el lapso durante el cual deben ejercer su encargo, haciéndose la reforma correspondiente al artículo 51. A ese mismo tiempo, en consecuencia, son reformados también los artículos 56 y 58 a fin de prolongar, de cuatro a seis años, el período del ejercicio senatorial; y a partir del 15 de diciembre de 1986, su renovación por mitad cada tres años.

JORGE SAYEG HELÚ

Por lo que hace al Ejecutivo, el período constitucional original de cuatro años, hubo de ser ampliado a seis desde el mes de enero de 1928; se adujeron para ello las siguientes consideraciones fundamentales:

“El pueblo mexicano reclama la reconstrucción Nacional, después de la cruenta lucha que sostuvo en defensa de sus libertades...

“Ha pasado el período álgido de la lucha, es tiempo ya de que los principios político-sociales de la Revolución cristalicen definitivamente en nuestras instituciones, sean una realidad tangible y sirvan de base a una era de paz, fundada en la justicia, en la igualdad social, en la completa reivindicación de los derechos del proletariado mexicano y en la elevación moral de la conciencia individual y colectiva, que traerán como consecuencia la prosperidad y progreso del país; por lo que resulta indispensable dar la mayor estabilidad y firmeza a nuestras instituciones representativas de las tendencias hacia la realización de los postulados revolucionarios, y esa estabilidad se consigue aumentando la duración del período presidencial, una vez que en nuestro sistema de Gobierno el presidente de la República representa la fuerza central y unificadora de las instituciones, como jefe de la Nación, y es el guía del país en cuanto a tendencias político-sociales.

.....

Otra de las razones que funda la ampliación del período presidencial, consiste en que es absolutamente indispensable que el ciudadano que ocupe el cargo de presidente de la República, tenga tiempo de desarrollar su programa de gobierno y realizarlo siquiera en parte, y la experiencia nos ha demostrado que cuatro años son insuficientes para ese fin, pues, por mejor preparado que se suponga al ciudadano que resulte electo presidente, indiscutiblemente que al hacerse cargo de su puesto necesita compenetrarse de los problemas y necesidades del país, para poder resolverlos desde el punto de vista del Ejecutivo Federal, una vez que al

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

quedar investido de la suprema magistratura, tiene que ser un verdadero intérprete de la Nación, no representa a grupo alguno de electores, sino al pueblo en general”.

Con respecto al judicial, originalmente se estableció que:

“Cada uno de los ministros de la Suprema Corte designados para integrar ese Poder, en las próximas elecciones, durará en su encargo dos años; los que fueren electos al terminar este primer período durarán cuatro años y a partir del año de 1923, los ministros de la Corte, los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito sólo podrán ser removidos cuando observen mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo”.

Es decir, se configuraba un sistema en el que los altos funcionarios del poder judicial de la Federación durarían en sus cargos dos y cuatro años, y que a partir de 1923 devenía en su inamovilidad, salvo por causas de mala conducta. Este último procedimiento, que es el vigente para los ministros de la Suprema Corte, fue sancionado como característica fundamental de dicho poder: la inamovilidad de sus miembros integrantes, desde 1928. En 1934, sin embargo, habría de desaparecer para llegar a fijárseles una duración de seis años, sin perjuicio, por supuesto, de que pudieren ser privados de sus puestos cuando observaren mala conducta, “de acuerdo con la parte final del artículo ciento once, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente”. En 1951 primero, y en 1967 después, habría de refrendarse, pues, la forma de inamovilidad, salvo por causa de mala conducta.

A fin de hacer extensiva a los gobernadores de los Estados, la duración de seis años del ejercicio presidencial, se reformó también, el artículo 115 en enero de 1943.

Aunque no se trata propiamente de ningún período de ejercicio de funcionarios públicos, sino del período de sesiones del Congreso de la Unión, hemos de citar la reforma del 7 de abril de 1986, a los artículos 65, 66 y 69, a fin de establecer que el Congreso celebrase dos períodos de sesiones anuales; un primero del 1º de noviembre al 31 de diciembre, y un segundo del 15 de abril al 15 de julio.

JORGE SAYEG HELÚ

4. Reducción de la edad para poder legislar

De enorme trascendencia en la evolución de los tres poderes clásicos, entre nosotros, lo constituyen sin duda las reformas que, rebajando la edad requerida para la asunción del cargo respectivo, promueven el acceso de las juventudes a los máximos compromisos políticos del país:

“Canalizar la expresión juvenil por medios institucionales —apunta muy atinadamente García Ramírez,²⁷⁵ con expresa referencia a la Iniciativa de las reformas constitucionales correspondientes—, no es sino adaptar 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. Nuevas capas de la juventud afrontarán sus responsabilidades ante las realidades sociales de México, como nación joven y en pleno desarrollo”;

ya que, en efecto, la edad no fue rebajada solamente para poder ejercitarse el derecho de voto desde los dieciocho años, sino para poder acceder a los cargos legislativos de más alta jerarquía y de mayor responsabilidad.

Así vemos cómo si desde 1917 se exige la edad de veinticinco años cumplidos, para poder ser electo diputado al Congreso de la Unión, o de treinta y cinco para poder ser senador de la República, a partir de febrero de 1972 dicha edad requerida se vería rebajada a veintiuno y treinta años respectivamente:

“La posibilidad de compartir la responsabilidad del poder Legislativo a más temprana edad —leemos en la Iniciativa de reforma correspondiente—, permitirá introducir en el estudio y debate de las normas de la República, el pensamiento y la inquietud de nuestra juventud, acrecentándose con ello su papel histórico.

Para los partidos políticos estas reformas constitucionales, de aprobarse, se traducirán en un importante estí-

(275) Dr. Sergio García Ramírez: *La Ciudadanía de la Juventud*, pág. 194.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

mulo para multiplicar la militancia de los jóvenes, y contribuirán a fortalecer más aún sus cuadros y plataformas con las aptitudes, el optimismo y el sentido crítico que despliegan.

Por otro lado, reducir la edad mínima requerida para ingresar al Poder Legislativo, permitirá que se pueda dar en ambas Cámaras, no sólo una mejor representación política, sino una más adecuada representación social. Es la nuestra una Nación de población joven; más de la mitad es menor de 21 años y el 70% no alcanza los 30.

Ampliar a los jóvenes la oportunidad de servir, es ratificar nuestra confianza en ellos como una realidad actuante. Su aportación constructiva y creadora resulta indispensable para labrar el presente y el futuro de México. Es también manifestación de nuestro compromiso institucional de estimular, mediante procedimientos democráticos, el relevo de las generaciones en los puestos de mando de la sociedad, tanto en los campos de la cultura, de la ciencia y de la economía como de la política. Nuestro sistema debe demostrar que cualquier joven puede ser capaz, con esfuerzo, con vocación, con preparación y limpieza de miras de coadyuvar a la transformación del país”.

5. *No Reelección*

Mucho se ha hablado —y nosotros en lo particular lo hemos hecho con insistencia— del principio constitucional de “no reelección”, como que fue la bandera de nuestra Revolución en su etapa inicial; y como que constituyó, desde un principio, una de las grandes metas de la Constitución Mexicana. El texto original de ella contemplaba la prohibición, absoluta, únicamente por lo que hace al Ejecutivo:

“El Presidente —decía el artículo 83 en 1917— entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre. Durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto”.

Con respecto al Legislativo y al Judicial no se establecía ninguna disposición al respecto; el texto vigente del artículo 59, que ahora la contempla, aunque de manera muy relativa, no existió en la Cons-

JORGE SAYEG HELÚ

titución de 1917 original; tampoco existía prevención alguna que se refiriera a la posible reelección de los altos funcionarios judiciales. No fue sino hasta abril de 1933, y como directa consecuencia del frustrado intento reeleccionista de Alvaro Obregón, que no solamente hubiera de establecerse el artículo 83 en su dimensión actual:

“El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o substituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”,

sino que habría de aparecer, asimismo, el texto íntegro del artículo 59:²⁷⁶

“Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes”.

Era obvio; la “no reelección” del Ejecutivo debió ser establecida así, en forma terminante y rígida; mas por lo que se refería al Congreso, se consignaba en forma restringida, y se conciliaba un tanto con la ampliación del período de ejercicio; pues antes, al no decirse nada, se entendía que prosperaba absolutamente la reelección de los legisladores. Ahora, empero, se atemperaba un tanto:

“Nosotros creemos —decía la Comisión correspondiente en su Dictamen— que la No Reelección indefinida de los elementos del Poder Legislativo traería consigo un gran inconveniente porque siendo numerosísimos esos cuerpos colegia-

(276) El artículo 59 original pasó a ser el 58; y el texto del 58 se agregó al del 56. Necesario es destacar, al respecto, que de acuerdo con dicho original artículo 58, la cámara de Senadores se renovaría por mitad cada dos años; y que dada la complejidad y poca eficacia de dicho procedimiento, fue suprimido con la reforma de 29 de abril de 1933, aunque ahora se haya reintroducido nuevamente.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

dos, difícilmente se encontrarían en cada período verdaderas generaciones aptas y nuevas que vinieran a reemplazar a las que terminasen”;

y acababa por admitirse la reelección mediante un período de receso. A partir de 1951 habría de admitirse, asimismo, la reelección de los funcionarios judiciales por lo que toca exclusivamente a Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.

6. *La Comisión Permanente*

En dos artículos: el 78 y el 79, trata nuestra Carta Fundamental de lo relativo a la Comisión Permanente, en tanto órgano auxiliar del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.²⁷⁷ En el primero de ellos se señala la forma como deberá ser integrado dicho cuerpo colegiado; mientras que en el artículo 79, nuestro Código Supremo le confiere una serie de atribuciones expresas, que si bien parecían agotar, en el texto original de 1917, las funciones de dicho organismo legislativo, hubieron de ir complementándose, a partir de entonces, con otras varias facultades, que no han venido a significar fundamentalmente, sino la dignificación misma de ella.

En efecto, la Comisión Permanente, que en 1917 pareció limitar sus funciones a las que expresamente le señalaba el mencionado artículo 79, ha venido substituyendo al Congreso en la mayor parte de sus atribuciones, durante el receso legal de éste; y llegando aun hasta a detentar facultades antes reservadas a otros órganos; inclusive al Presidente de la República. En este caso, las atribuciones que ha adquirido la Comisión Permanente: convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, se ajustan mayormente a su naturaleza, que cuando las tenía encomendadas el titular del Ejecutivo.

Con fecha 24 de noviembre de 1923, efectivamente, sería reformado el artículo 67, que confería al Ejecutivo Federal la facultad de convocar a una o a ambas Cámaras a sesiones extraordinarias, en el sentido de hacer de la Comisión Permanente, a partir de entonces, la depositaria de dicha facultad. Aparecería publicada en el Dia-

(277) Diputación Permanente, denominaba la Constitución de 1857 al órgano encargado de actuar durante los recesos del Congreso de la Unión.

JORGE SAYEG HELÚ

rio Oficial de la Federación, asimismo, la reforma a la fracción IV del artículo 79, facultándola expresamente para hacer la referida convocatoria; consiguientemente habría de prohibirse al Presidente de la República, con esa misma fecha, el poder hacer observación alguna sobre la dicha convocatoria; corolariamente, también, sería reformado en esa misma ocasión, el artículo 69, a fin de dejar establecida la obligación de que sea el Presidente de la propia Comisión Permanente, y no el de la República, el facultado para informar acerca de los motivos o razones que puedan originar la convocatoria a dichas sesiones extraordinarias. En 1933 se la facultaría, de igual manera, para designar Presidente interino de la República, haciendo la adición correspondiente al artículo 85. En 1966, finalmente, se la facultaría, primero, para otorgar al Presidente de la República el permiso correspondiente para ausentarse del territorio nacional, durante el periodo de receso del Congreso; segundo, para aprobar durante dicho receso los nombramientos hechos por el Ejecutivo, y que en períodos de sesiones corresponde aprobar a la Cámara de Senadores, mediante la reforma necesaria al artículo 89; tercero, para realizar, durante dicho receso también, el cómputo de los votos de las Legislaturas locales y la declaratoria de aprobación respectiva, en los casos de reformas constitucionales conforme al artículo 135 de la propia Constitución.

7. Federalización de algunas materias específicas

La actualización —ya lo hemos dicho—²⁷⁸ no es sino la tónica general de las reformas constitucionales; y dentro de ella, así como por conveniencias de carácter económico-social, es que han llegado a federalizarse o, por mejor decir, a ser constitucionalmente establecidas como de la exclusiva competencia de los funcionarios federales, algunas materias que venían manejando las autoridades locales.

Nos referimos concretamente al artículo 73, que señala las facultades del Congreso, en relación con el 124, que declara que las facultades que no estén expresamente conferidas por la propia Constitución a los funcionarios federales, se entenderán reservadas a los Estados. Sobre este particular, la fracción X original del primer precepto invocado, otorgaba facultad al Congreso General...

(278) Ver, fundamentalmente, núm. 177.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

“Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e Instituciones de Crédito y para establecer el Banco de Emisión único...”,²⁷⁹

Poco a poco —como ya expresamos también— habría de verse engrosado el número de materias sujetas a la exclusiva competencia del Congreso de la Unión. Por reforma publicada el 6 de septiembre de 1929, se le confería facultad exclusiva para legislar, además, en materia de trabajo, a fin de expedir las leyes reglamentarias del 123; dejando a las autoridades estatales la aplicación de aquéllas en sus respectivas jurisdicciones,

“...excepto cuando se trate —dice textualmente dicha reforma— de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transportes amparados por concesión federal, minería e hidrocarburos y, por último, los trabajos efectuados en el mar y en las zonas marítimas...”

El 27 de abril de 1933 se exceptuaban, además, los asuntos relativos a la industria textil, es decir, caía ésta, también, dentro de la exclusiva competencia de la Federación, por lo que se refiere a la aplicación de las leyes del trabajo. Igual suerte corrieron, asimismo, a partir del 18 de enero de 1934,

“...las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones”...;

mientras que a la vez se facultaba al Congreso para legislar de manera exclusiva sobre todo lo referente a energía eléctrica; y un año más tarde —18 de enero de 1935—, en relación con lo que se refiere a industria cinematográfica. En 1940 se exceptuaban también de la aplicación estatal, las leyes del trabajo relativas a la industria eléctrica, quedando éstas, en consecuencia, bajo la exclusiva competencia de las autoridades federales.

Con fecha 24 de octubre de 1942 se reformaba, asimismo, la fracción XXIX del propio artículo 73, en el sentido de facultar al Congreso para establecer contribuciones, de manera exclusiva:

(279) Ver núm. 176.

JORGE SAYEG HELÚ

“1º Sobre el comercio exterior;

2º Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

3º Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4º Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5º Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica;
- b) Producción y consumo de tabacos labrados;
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d) Cerillos y fósforos;
- e) Aguamiel y productos de su fermentación;
- f) Explotación forestal;

materias a las que en 1949 vendría a sumarse la

g) Producción y consumo de cerveza”.

En 1967, se le adicionó la fracción XXIX-B, facultando al Congreso de la Unión para legislar, de una manera exclusiva, sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales; la C, posteriormente, en materia de asentamientos humanos y en 1983, finalmente, las D, E y F, en materias económicas.

8. *Las Comparecencias*

Aunque desde 1917, y con antecedentes que se remontan a la Constitución gaditana de 1812, fue establecida la facultad de las Cámaras para requerir la presencia de los Secretarios de Estado, con el objeto

“de que todas las cuestiones relacionadas con un proyecto de leyes u otro asunto sobre el que deba resolver el congreso, queden precisadas y esclarecidas . . .”,

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

no ha sido muy usual que digamos, dentro de nuestra práctica política, el ejercicio de este sano mandamiento constitucional: verdadera avanzada de nuestro perfectible sistema democrático, y que no responde a otra cosa, fundamentalmente, que a

“la utilidad de la información que puede y debe proporcionar el funcionario responsable de la respectiva dependencia gubernativa”.

No ha sido sino hasta estos últimos años, en efecto, que el Legislativo Federal hubiese de ejercitar, con cierta regularidad, la facultad que le confiere el artículo 93 constitucional; pero de acuerdo con el texto del mismo hasta el 31 de enero de 1974, solamente los Secretarios de Estado podían ser citados a comparecer ante el propio Congreso de la Unión, a fin de proporcionar a la Representación Nacional los informes y datos requeridos, que la llevaran a una debida ilustración sobre la materia concerniente a sus respectivas actividades. De ahí la imperiosa necesidad de la reforma que se llevara a cabo en esa fecha, a fin de poner al día este ordenamiento, en consonancia con los requerimientos actuales, que han obligado a establecer una serie de organismos paralelos a las Secretarías de Estado. A partir de ella habría de hacerse extensiva, pues, dicha facultad del Congreso y correlativa obligación de los Titulares de dichas Secretarías, a los Jefes de Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, en tanto cabezas de las respectivas dependencias gubernamentales que manejan, y que los hace tan responsables como los propios Secretarios de Estado; y posteriormente, se introduciría un último párrafo a fin de investigar su funcionamiento

9. *La Suplencia de la queja*

Una de las instituciones que mayormente se han significado dentro del desarrollo de nuestro constitucionalismo social, y en el proceso evolutivo de los poderes —particularmente del judicial—, como resultado de las propias reformas constitucionales, es sin lugar a duda, la suplencia de la queja. Esta noble y generosa práctica de nuestro sistema constitucional, en su aspecto judicial fundamentalmente, no res-

JORGE SAYEG HELÚ

ponde sino a la esencia justiciera y equiparadora de nuestra vigente Carta Magna; mas aunque desde siempre fue anhelo y meta del constitucionalismo mexicano, no fue sino con la Revolución y con la Constitución de 1917, que hubiera de adquirir real y definitiva concreción. Por ella, son subsanadas las deficiencias técnicas que llegaren a presentar los escritos en que los quejosos manifiestan su querella; por ella, los magistrados y jueces de los tribunales —y en nuestro caso particular, de la Suprema Corte de Justicia—, peritos en derecho, tienen obligación de pasar por alto los defectos técnicos de las demandas, en las sentencias que dicten, pues con muy justa razón ha llegado a considerarse que ni la ignorancia, ni la pobreza, pueden ser motivo de denegación de derechos y de justicias, máxime si tomamos en cuenta que parecen ser ellas, fundamentalmente, las causas de las mal formuladas demandas; y si el texto original del artículo 107 constitucional se refería solamente a la suplencia de la queja en materia penal, las sucesivas reformas que dicho artículo ha venido sufriendo, no han podido sino ampliar los beneficios sociales de esta ejemplar institución del derecho mexicano, primeramente —19 de febrero de 1951— al ramo laboral y en todos aquellos casos en los que el acto reclamado se funda en leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de la Suprema Corte:

“La deficiencia de la queja —leemos, también,²⁸⁰ en la Iniciativa correspondiente—, según las vigentes normas constitucionales, sólo puede suplirse en amparos penales directos.

Hemos considerado pertinente ampliar el alcance de esas normas, a fin de que se supla la deficiencia de la queja cualquiera que sea el amparo de que se trate, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte. Ello es así, porque si ya el Alto Tribunal declaró que una ley es inconstitucional, sería impropio que por una mala técnica en la formulación de la demanda de amparo, afecte al agraviado el cumplimiento de una ley que ha sido expedida con violación de la Constitución.

(280) Véase lo que sobre este particular se dijo a propósito de las reformas al artículo 107 (Núm. 176).

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Y en materia penal, restringida hasta ahora la deficiencia de la queja a los amparos directos se ha extendido a los indirectos, acogiéndose la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia. Y también suplirse esta deficiencia en amparos del trabajo directo o indirectos, porque las normas constitucionales contenidas en el artículo 123, son fundamentalmente tutelares de los derechos de la clase trabajadora, y esta clase muchas veces no está en posibilidad de defenderse adecuadamente, por ignorancia de rigurosos técnicos”.

De esta manera vemos cómo, y por razones muy similares, la suplencia de la queja llegaría a alcanzar a la materia agraria —2 de noviembre de 1962—, ya que, como bien hubo de expresarlo la Comisión legislativa correspondiente en su Dictamen,

“...los propios campesinos con frecuencia no pueden hacer eficaz defensa de sus legítimos derechos a través del juicio de amparo, ya por la deficiencia de su planteamiento o bien porque el sobreseimiento, la caducidad, la negación o la pérdida del amparo repercuten en su contra por no existir un régimen tutelar de la garantía social agraria que dentro de los cauces del juicio constitucional permita una mejor protección”.

pues...

“...el progreso jurídico institucional de nuestra Carta Magna se encuentra fundamentalmente en haber agregado al régimen tradicional de los derechos individuales y sus respectivas garantías, precisamente el régimen de las garantías sociales, entre las cuales la primera de todas ha sido la tutela de los derechos agrarios sobre la tierra a favor de los núcleos a grupos campesinos; pero, como ya lo hizo notar el constituyente de 57 y con posterioridad el de 17, tales garantías no encontrarían su plena eficacia si no fuese por la tutela del juicio de amparo, tanto en el caso del régimen de garantías individuales, como en el caso de la protección de los derechos sociales y que preexiste con toda eficiencia”.

JORGE SAYEG HELÚ

cacia, precisamente para la parte trabajadora en materia obrera, a través de la comentada institución supletoria de la deficiencia de la queja".

Por último, el 20 de marzo de 1974 habría de aparecer una nueva reforma al mismo artículo 107 constitucional, a fin de hacer extensiva la suplencia de la queja, asimismo, contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, sobre la base, como reza la Iniciativa correspondiente, de que:

"...además de la facultad de corrección del error en la cita del precepto o preceptos violados, el juez intervendrá de oficio en el análisis del amparo, haciendo valer los conceptos que a su juicio sean los que conduzcan al esclarecimiento de la verdad y, en su caso, el amparo y protección de la justicia federal".

Muy reciente es, en verdad, esta última reforma; muchas otras habrán de seguirla, muy particularmente al contemplar la evolución de los tres poderes federales a través de ellas; mas siempre —;siempre!— dentro del propio proceso de desarrollo de nuestro constitucionalismo social que, como hemos visto y seguiremos viendo, no hace sino imprimir la tónica del perfectible adelantamiento del pueblo mexicano.