

CAPITULO XLII

EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACION

188. El mensaje presidencial del 10. de septiembre de 1928

A partir de la promulgación de nuestra vigente Carta Magna del 5 de febrero de 1917, comenzaría, en términos generales, la obra constructiva de la Revolución; los primeros gobiernos emanados de ella harían suceder, unos a otros, los planes y programas destinados a llevar adelante la obra revolucionaria, transformando en Instituciones los máspreciados principios que, emanados de nuestro movimiento reivindicador, fueron consagrados en tan trascendental documento organizativo del pueblo mexicano.

Tanto el gobierno de Carranza, primero, cuanto los de Obregón y Calles, después, en efecto, y como tan someramente hemos referido ya,³³⁶ habrían de caracterizarse por haber iniciado la obra constructiva de la Revolución Mexicana; pues si bien es verdad que la elab-

(336) Ver, fundamentalmente, núm. 184. No cuadra, por otra parte, a un estudio de la naturaleza del que hemos venido desarrollando —permítasenos insistir— entrar al análisis exhaustivo de los distintos regímenes presidenciales que se desarrollan durante la etapa contemporánea de nuestra historia; pues además de ser ello materia de estudios especiales sobre el particular, la magnitud misma de dicha labor representaría un desafío —que nosotros no pretendemos— a justificadas razones de tiempo y espacio. Es por ello que nuestro “Constitucionalismo Social Mexicano” se halla limitado tan sólo —o cuando menos, procurado hacerlo—, a centrarse en todos aquellos rasgos distintivos de cada uno de dichos regímenes, que revisten especial significado dentro del desarrollo constitucional de México.

JORGE SAYEG HELÚ

boración de la propia Carta significaba ya, un tanto, el fin de la etapa propiamente bélica de nuestro movimiento revolucionario, también lo es que no sería sino hasta la expedición misma de ella, que se iniciara la lenta y gradual, pero contundente y definitiva, consolidación institucional de la patria mexicana. Sin embargo, es al presidente Calles a quien corresponde, tal vez, el mérito mayor en el proceso de institucionalización de la Revolución Mexicana; pues es de dicho proceso, precisamente, de donde habría de surgir la reconocida capacidad de estadista con la que el propio Calles ha llegado hasta nosotros; y a partir de aquél, sería que éste hubiera de presentárnos como el genial constructor del México nuevo que surgiera a su impulso.

Muy significativo sería, al respecto, el gran paso dado por su gobierno, cuando a raíz de la muerte del general Obregón —a consecuencia de la fracasada maniobra reelecciónista que trató de revivir en flagrante violación a uno de los más sagrados principios derivados de la Revolución Mexicana—, anuncia el fin de la era caudillista, que hasta entonces fue nota dominante en la política mexicana, y el nacimiento de un “país institucional, en el que los hombres no fueran... sino meros accidentes sin importancia real, al lado de la serenidad perpetua y augusta de las instituciones y las leyes”. Así lo señalaba, en efecto, en el mensaje que dirigiera a la nación el día 1º de septiembre de 1928; que nos invita a reflexionar un tanto sobre la evolución de nuestro pueblo a través de los mensajes e informes presidenciales,³³⁷ y que nos hace evocar, una vez más, la concepción genial de Morelos cuando consideraba a las leyes como superiores a los hombres.

(337) Muy interesante y no poco esclarecedor resulta observar la evolución de nuestro pueblo a través de los “Informes” que anualmente está obligado a rendir el Jefe del país ante la representación nacional, y que merced a los modernos medios de difusión, como el radio y la televisión, llega directamente a la ciudadanía toda de la República, haciendo posible, en buena medida, que el espíritu substancial de dicha obligación: informar al pueblo de México, se realice cabalmente. Podemos advertir, así, cómo los propios “Informes” se van modificando a medida que los tiempos van cambiando, y nada mejor que una revisión de ellos puede señalarnos la serie de vicisitudes que el pueblo mexicano ha tenido que sortear en la dramática lucha por su integración nacional.

Mucha es la distancia que separa, por ejemplo, a los “Informes” que llegaron a rendir don Guadalupe Victoria o don Vicente Guerrero, en los albores del llamado México independiente, cuando se limitaban éstos a simples declaraciones de carácter general, de aquellos verdaderos discursos inflamados de patriotismo de quien hubo de consolidar nuestras instituciones políticas: don Benito Juárez.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

“La desaparición del presidente electo —dice Calles en tan trascendental documento— ha sido una pérdida irreparable que deja al país en una situación particularmente difícil, por la total carencia no de hombres capaces o bien preparados, que afortunadamente los hay; pero sí de personalidades de indiscutible relieve, con el suficiente arraigo en la opinión pública y con la fuerza personal y política bastante para merecer por su solo nombre y su prestigio la confianza general.

Esa desaparición plantea ante la conciencia nacional uno de los más grandes y vitales problemas, porque no es sólo de naturaleza política, sino de existencia misma.

...pero la misma circunstancia de que quizá por primera vez en su historia se enfrenta México con una situación en la que la nota dominante es la falta de “caudillos”, debe permitirnos, va a permitirnos orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica de “país de un hombre” a la de “nación de instituciones y de leyes”.

Los “Informes” de aquéllos revelan “todas las esperanzas y tribulaciones de una nación que nacía en la vorágine de graves problemas nacionales e internacionales”, mientras que los de éste, no exentos sin embargo de preocupaciones, se refieren, fundamentalmente, al restablecimiento de la normalidad en nuestra vida internacional, y a los nuevos derroteros que la Reforma llegó a trazar a la política nacional.

En los del general Díaz, y ya desde los de Sebastián Lerdo de Tejada, se advierte la severidad de la política económica y financiera del gobierno, así como el carácter conciliador y pacifista del que tanto hubo de vanagloriarse don Porfirio; mientras que ese fervor democrático que siempre le alentó, campeara en los que Madero llegara a rendir; y los nuevos pasos dados en el orden constitucional darían tónica a los de Venustiano Carranza. Los de los estadistas de la Revolución apuntalaban la obra institucional y constructiva derivada de ésta; y tocaría a Plutarco Elías Calles, precisamente, en el que ahora comentamos, y siguiendo un tanto el secular celo legal de nuestro país: el de sus mejores hombres y el de sus indisputables guías, poner las bases para la erección del México institucional, cuando convocaba, no sólo “a los hombres que han hecho la Revolución y a las voluntades que han aceptado de modo entusiasta y sincero la necesidad histórica, económica y social de esta Revolución”, sino a la gran familia mexicana, a “hacer un decidido y firme y definitivo intento para pasar de la categoría de pueblo y de gobierno de caudillos, a la más alta y más respetada y más productiva y más pacífica y más civilizada condición de pueblo de instituciones y de leyes”.

JORGE SAYEG HELÚ

Muy nobles eran, efectivamente, los principios que reclamados durante tanto tiempo por el pueblo de México, consagraba ahora la Constitución de 1917; necesario era, empero, darles positiva vigencia; y aunque los primeros regímenes de gobierno que se formaron ya al amparo de la propia Carta Fundamental, se caracterizaron por empezar a ponerlos en práctica, como hemos visto,³³⁸ no sería sino a partir de estos momentos cuando se iniciara, propiamente hablando, la obra de la reedificación patria; cuando nuestro país se entregara a un febril proceso de institucionalización, que no nos indica otra cosa, fundamentalmente, que el deseo de México de destruir viejas amarras, haciendo del “Derecho” el faro que alumbrara su camino, y que habría de manifestarse en todos los órdenes: lo mismo en el campo jurídico, que en el político; en el terreno económico, que en el estrictamente social.

Esa “nueva era” quedaba augurada, pues, en las palabras de tan inusitado equilibrio civil y democrático que el presidente Calles refiriera:

“...el paso de México, de la condición de país de hombres únicos a la de pueblo de normas puras institucionales, significará no sólo posibilidad cierta y garantía de paz material estable, sino seguridad de paz orgánica, cuando todas las fuerzas y las voluntades todas y todos los pensamientos de los distintos grupos del país puedan hallar ya no sólo en la voluntad, torpe y movida por intereses de facción o desinteresada o patriótica de un caudillo, el respeto y la garantía de sus derechos políticos y de sus intereses materiales legítimos, sino que sepan y entiendan y palpen que sobre toda voluntad gubernamental, susceptible de interés o de pasión, rigen en México las instituciones y las leyes”.

189. Las legislaciones tutelares

A partir de ese momento en la vida de México, en efecto, la serie de sistemas legales de carácter tutelar y defensor: reglamen-

(338) *Supra*, núm. 184.

tarios de nuestra Carta Magna, habrán de proliferar a fin de poner en práctica sus postulados esenciales. La naturaleza eminentemente social y protecciónista de éstos; alimentados, en consecuencia, por el espíritu socio-liberal que informa a la Constitución Mexicana, de tal suerte habría de matizar a las dichas leyes reglamentarias de esa filosofía jurídica tan nuestra, que hace que casi todo el cuerpo jurídico del México del siglo XX no se encamine, fundamentalmente, sino a amparar al débil y al necesitado. Y es que —como lo hemos repetido incesantemente a lo largo de este trabajo, y nos permitimos insistir en ello, una vez más—, la transformación social a la que convocaba nuestro movimiento revolucionario, y que se operaba ahora con base en la Constitución de 1917, no pudo —no podía— ignorar los sistemas jurídicos para su plena realización; estaba muy lejos de apelar, como llegaría a hacerse en otras latitudes, a métodos impositivos y arbitrarios para llevarla a cabo. Nuestra propia Carta Fundamental señalaba el camino; el único dable a nuestra naturaleza y modo de ser; el que nos venía trazando nuestro propio pasado histórico, y que no podía sino cimentarse en la razón y en el derecho.

Vemos aparecer así, pues, un conjunto de legislaciones tutelares de apremiante vigencia, que no venían sino a reglamentar las propias prescripciones de la Carta Magna: leyes reglamentarias a muchos de los grandes tópicos constitucionales; que se manifestaran a través de las materias obrera y agraria —esta última sobre todo; que constituía el más añejo y complejo problema de nuestro pueblo—, fundamentalmente, y que demandaran, por ello, la más pronta de las soluciones.

En materia agraria hubieron de ser expedidos, en efecto, varios ordenamientos, caracterizados en lo común, por no perseguir otro objetivo fundamental, que la elevación del nivel de vida de la enorme masa campesina mexicana, a la vez que el de hacer posible que el hombre del campo tenga el disfrute de la tierra que trabaja. Ante la imposibilidad de referirnos a todos —y valga ello para el desarrollo todo del presente capítulo, así como para la forma tan esquemática en que nos lo reclama un estudio de carácter histórico-constitucional como es el que nos ocupa—, habremos de limitarnos a puntualizar, un tanto, los aspectos fundamentales de la legislación agraria post-revolucionaria que mayormente se ha significado en la

JORGE SAYEG HELÚ

captación y proyección de nuestros mandatos constitucionales sobre la materia, y a la que nos hemos asomado ya, otro tanto, en las someras caracterizaciones que de los diferentes regímenes gubernamentales se han hecho.³³⁹

A fin de ir cumpliendo, en efecto, la trascendental reforma agraria diseñada en el artículo 27 constitucional, habrían de ir apareciendo, de manera paulatina y progresiva, y perfeccionándose de las unas a las otras, las importantísimas medidas legislativas que darían contenido al cuerpo jurídico agrario en nuestro país. Habrían de sucederse y complementarse —y en algunos casos quedar alguna abrogada necesariamente—, las leyes que la llevaran, así, a efecto: la Ley de Ejidos de 1920, que codificó en forma ordenada la serie de circulares por medio de las que hasta entonces se había venido reglamentando la cuestión agraria; el Decreto del 22 de noviembre de 1921, con la “Procuraduría de pueblos” que introdujo —y a partir de este momento veremos reproducirse esta muy noble y generosa institución del México socio-liberal del siglo XX—:

“...para patrocinar a los pueblos que lo desearen, gratuitamente en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos...”;

el Reglamento Agrario del 17 de abril de 1922, en el que contemplamos ya el principio del “respeto a ciertas propiedades que por su naturaleza representan una unidad agrícola o industrial en explotación”; la primera ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927, que surgió ante los innegables defectos del anterior reglamento; pues conforme a éste, los propietarios afectados, valiéndose de su injerencia en el procedimiento, y de su carácter conflictivo, en consecuencia, “lo embrollaban con instancias y recursos que alargaban indefinidamente las dotaciones y las restituciones, cuando no las hacían nugatorias”; la Ley del Patrimonio Ejidal, de 25 de agosto de 1927, que previniendo la administración, fraccionamiento y adjudicación de bienes ejidales, no hizo sino convalidar, para ello, la capacidad jurídica de la masa de ejidatarios del pueblo; una segunda Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas que, refundien-

(339) Ver, fundamentalmente, núms. 184, 186 y 187.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

do en un solo texto la ley anterior y sus reformas, hubo de ser expedida el 21 de marzo de 1929.

Respondiendo, asimismo, a ese imperativo fundamental de nuestra reforma agraria: evitar la concentración de la Tierra, a través de su más justa distribución, y que hubo de dar lugar a todas estas leyes —y a muchas más— sobre la misma materia, el 22 de marzo de 1924 habría de aparecer el primer Código Agrario, a fin de reducir a un solo ordenamiento las múltiples leyes expedidas hasta entonces. Se trató del primer intento de codificación de la reforma agraria, dando unidad a los innúmeros tópicos encaminados a realizarla: lo referente a capacidad de los núcleos de población, a parcela ejidal, a ampliación de ejidos, a creación de nuevos centros de población agrícola, a procedimientos, a pequeña propiedad, al régimen de propiedad ejidal, a distritos ejidales, a responsabilidades agrarias; aspectos que, sin embargo, hubieron de ser perfeccionados un tanto, en el segundo y en el tercer códigos del 23 de septiembre de 1940 y del 31 de diciembre de 1942, respectivamente, y en los cuales habría de darse cabida a las instituciones agrarias más significadas: ejido, pequeña propiedad, propiedad comunal, explotación de bienes ejidales y comunales, división y fusión de ejidos, expropiación de bienes agrarios, inafectabilidad, acomodamientos, restituciones y dotaciones de tierras y aguas, régimen fiscal de los núcleos de población, cajas de comunidad, créditos, procedimientos, registros, sanciones, etc.; las que harían de nuestra reforma agraria, con los muchos y muy graves problemas que aún faltan por resolver, así como con todos los vicios de que ha sido objeto en la práctica, la realidad campesina de una vida mejor, empañada un tanto, sin embargo, por la pavorosa explosión demográfica que ha venido sufriendo nuestro país, y que ha poco más que quintuplicado su población a partir de la Revolución.

En materia civil, el viejo código de 1884, hubo de ser reemplazado por el de 1928, prevaleciendo ya, en éste, y en consonancia con nuestra doctrina constitucional, las modernas ideas de funcionalidad social en las que basara sus novedosas concepciones, haciendo del supuesto de solidaridad social, precisamente, el denominador común a sus normaciones.

“La profunda transformación —refiere textualmente su Exposición de Motivos— que los pueblos han experimentado

JORGE SAYEG HELÚ

a consecuencia de su desarrollo económico, de la preponderancia que ha adquirido el movimiento sindicalista, del crecimiento de las grandes urbes, de la generalización del espíritu democrático, de los nuevos descubrimientos científicos realizados y de la tendencia cooperativa cada vez másacentuada, han producido una crisis en todas las disciplinas sociales, y el derecho, que es un fenómeno social, no puede dejar de sufrir la influencia de esa crisis.

El camino de las condiciones sociales de la vida moderna impone la necesidad de remover la legislación, y el derecho civil, que forma parte de ella, no puede permanecer, ajeno al colosal movimiento de transformación que las sociedades experimentan.

Nuestro actual Código Civil —(el de 1884)—, producto de las necesidades económicas y jurídicas de otras épocas; elaborado cuando dominaba en el campo económico la pequeña industria y en el orden jurídico un exagerado individualismo, se ha vuelto incapaz de regir las nuevas necesidades sentidas y las relaciones que, aunque de carácter privado, se hallan fuertemente influidas por las diarias conquistas de la gran industria y por los progresivos triunfos del principio de solidaridad.

Para transformar un Código Civil en que predomina el criterio individualista, en un Código Privado Social, es preciso reformarlo substancialmente, derogando todo cuanto favorece exclusivamente el interés particular con perjuicio de la colectividad, e introduciendo nuevas disposiciones que se armonicen con el concepto de solidaridad.

Es completamente infundada la opinión de los que sostienen que el Derecho Civil debe ocuparse exclusivamente de las relaciones entre particulares que no afecten directamente a la sociedad, y que, por tanto, dichas relaciones deben ser reguladas únicamente en interés de quienes las contraen. Son poquísimas las relaciones entre particulares que no tienen repercusión en el interés social y que, por lo mismo, al reglamentarlas no deba tenerse en cuenta este inte-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

rés. Al individuo, sea que obre en interés propio, o como miembro de la sociedad y en interés común, no puede dejar de considerársele como miembro de una colectividad; sus relaciones jurídicas deben reglamentarse armónicamente, y el derecho de ninguna manera puede prescindir de su fase social.

La necesidad de cuidar de la mejor distribución de la riqueza; la protección que merecen los débiles y los ignorantes en sus relaciones con los fuertes y los ilustrados; la desenfrenada competencia originada por la introducción del maquinismo y el gigantesco desarrollo de la gran industria que directamente afecta a la clase obrera, han hecho indispensable que el Estado intervenga para regular las relaciones jurídico económicas, relegando a segundo término al no ha mucho triunfante principio de que la “voluntad de las partes es la suprema ley de los contratos”.

La célebre fórmula de la escuela liberal, “laissez faire, laissez passer”, es completamente inadecuada para resolver los importantísimos y complejos problemas que a diario se presentan en la vida contemporánea.

La idea de solidaridad arraiga cada vez más en las ciencias y encauza por nuevos derroteros las ideas de libertad y de igualdad.

En nombre de la libertad de contratación han sido inicuamente explotadas las clases humildes, y con una declaración teórica de igualdad se quiso borrar las diferencias que la naturaleza, la educación, una desigual distribución de la riqueza, etc., mantienen entre los componentes de la sociedad.

Es preciso socializar el derecho porque como dice un publicista: “una socialización del derecho será un coeficiente indispensable de la socialización de todas las otras actividades, en oposición con el individuo egoísta, haciendo nacer así un tipo de hombre más elevado: el hombre social”.

JORGE SAYEG HELÚ

Socializar el derecho significa extender la esfera del derecho del rico al pobre, del propietario al trabajador, del industrial al asalariado, del hombre a la mujer, sin ninguna restricción ni exclusivismo. Pero es preciso que el derecho no constituya un privilegio o un medio de dominación de una clase sobre otra”.

No otra sería, en efecto, la filosofía que recogiera nuestro derecho civil desde aquel entonces; se trataba en el código civil de 1928, pero que no entraría en vigor sino hasta 1932, en términos generales, de “armonizar los intereses individuales con los sociales”; se equiparaba para ello la capacidad jurídica de la mujer con la del hombre, determinándose que dicha capacidad debería quedar regida de manera exclusiva por las leyes nacionales (que deben seguir a la persona adonde quiera que vaya). Se consideró, en consecuencia, la necesidad de borrar la odiosa distinción entre hijos legítimos y los nacidos fuera de matrimonio, trasunto del derecho civil tradicional, ya que no deja de ser una irritante injusticia el que los hijos sufran las consecuencias de las faltas de sus padres,³⁴⁰ se comprendió entre otras cosas, en fin, “que no todos los hombres, tan desigualmente dotados por la naturaleza y tan diferentemente tratados por la sociedad, en atención a su riqueza, cultura, etc., pueden ser regidos invariablemente por la misma ley”; de aquí el haberse dispuesto que . . .

“Cuando alguno explotando la suma ignorancia, notoria inexperiencia o extrema miseria del otro, obtiene un lucro excesivo que sea evidentemente desproporcionado con lo que por su parte se obliga, el perjudicado tiene derecho de pedir la rescisión del contrato . . .”;

de aquí también, el hecho de que no fuera más el principio de autonomía de la voluntad el que determinase, a partir de entonces, y de manera exclusiva, la naturaleza de las obligaciones que las partes se imponen en el contrato; y de que la condición de la garantía del propietario para el goce de su propiedad, fuera, en adelante, el ejercicio del bien común.

(340) Necesario es señalar al respecto que este proceso hubo de iniciarse con la protección a la mujer mexicana de la “Ley de Relaciones Familiares” que promulgara el Presidente Venustiano Carranza desde el mismo año de 1917, a fin de poner a aquélla en pie de igualdad ante la ley.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Mas si inspirada en las más modernas corrientes jurídicas hasta entonces conocidas, había nacido una legislación civil que, en conformidad con nuestro Código Supremo, había erigido a la propiedad en función social; había robustecido los lazos de familia, borrado antiguas desigualdades, otorgando protección a los seres débiles de esta célula social y garantizando el patrimonio familiar, una avanzada legislación en materia penal habría de venir a complementarla, mediante la figura delictiva del “abandono de persona”, “en que pueden incurrir los padres que no dan alimentos a los miembros de su familia que dependen de ellos”.

Partiendo fundamentalmente de la fórmula de “que no hay delitos sino delincuentes”, y sobre ello, “que no hay delincuentes sino hombres”; y en conformidad con las modernas concepciones socializantes del mundo jurídico en general, el nuevo derecho penal que irrumpió con el Código de 1931, habría de comenzar una gradual, pero muy efectiva, readaptación de los infractores a la vida social, que hoy en día vemos erigirse en estandarte de la penalidad en México:

“La tendencia admitida de transformar la represión primitiva inclinándose hacia un sistema de protección y de curación de los delincuentes, es ciertamente característica de la evolución del derecho penal...”

Poco a poco, en efecto, habría de ir siendo superado absolutamente el antiguo criterio de venganza conforme al cual el delincuente expiaba su falta, y que hubo de construir el derecho penal del pasado; y paulatinamente habría de ir siendo superado un tanto, asimismo, el castigo que se le imponía atendiendo a un simple criterio de reparación del daño causado, hasta llegar a hacer prevalecer al que informa al derecho penal de hoy día, y que no ve al propio delincuente sino como un ser humano al que es necesario readaptar a la vida social mediante una educación integral orientada hacia su reforma moral y de conducta, capaz de afirmar en el propio recluso el respeto a los valores humanos y a las instituciones sociales, y no solamente a fin de procurar la superación personal del reo; como verdadera muestra de interés social, para tratar, asimismo, de incorporar a los esfuerzos del desarrollo nacional, el trabajo y la capacidad creadora de los individuos que sufren penas privativas de la libertad. No dejan de tomarse en cuenta, para ello, las aptitudes y circunstancias personales de los sen-

JORGE SAYEG HELÚ

tenciados, de manera que pueda destinárseles a las instituciones especializadas que mejor convengan a su individualidad; pues se parte de la base de que es el fomento de su capacidad de trabajo, precisamente, el medio más idóneo para el logro de su readaptación. Han podido crearse, en esta forma, colonias y campamentos penales, centros psiquiátricos e instituciones abiertas o cárceles sin rejas, que responden, absolutamente, al dictado de que si bien la sentencia los priva de libertad, no por ello deben verse también carentes de la dignidad que les es consustancial.

En el campo del derecho laboral también se daba el paso gigantesco prevenido ya en el 123; se trataba de reglamentarlo; y su reglamentación fue la expedición de la Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931, conforme, pues, a la dirección definida en aquél al respecto: a base de caracteres marcadamente protecciónistas, en los que a la vez que se norman las relaciones entre los factores de la producción, se favorece a la clase asalariada, y se sanciona la intervención del Estado —señala la Exposición de Motivos a dicha legislación del trabajo—, exclusivamente...

“...para distribuir por vía de autoridad, lo que a cada uno de los partícipes en la producción le corresponde, lo que antes quedaba encomendado a la voluntad de las partes y al juego de las leyes económicas”.

Efectivamente, y de acuerdo con los lineamientos generales trazados en el artículo 123, la Ley Federal del Trabajo de 1931 parte de la base de que...

“el trabajo del hombre —se señala en la propia Exposición de Motivos— no es una mercancía, que el trabajo del hombre crea produciendo; que no es algo substantivo e independiente del hombre que pueda enajenarse, porque sería la enajenación misma del hombre”;

rechaza, en consecuencia, las antiguas concepciones civilistas y mercantilistas del trabajo humano, que hubieron de equiparar un tanto el contrato de trabajo al de arrendamiento o al de compra-venta: injusta, cruel y absurdamente, como si se tratara de un mueble o de una cosa cualquiera.

“El derecho del trabajo —concluye Mario de la Cueva en su estupendo “Derecho Mexicano del Trabajo”,³⁴¹ recordando esa nota específica del mismo— no puede admitir la tesis de que el trabajo humano sea una mercancía y tampoco puede aceptar que se le trate como a las cosas que están en el patrimonio de los hombres, ni es posible concebir la relación jurídica de trabajo como un simple cambio de prestaciones y al derecho del trabajo como la norma que busca el equilibrio de las prestaciones; el derecho del trabajo contempla, no al cambio de prestaciones, sino a la persona humana y lo que busca es darle una existencia en armonía con los valores de que es portador el hombre”.

Sobre este humanista pedestal, precisamente, sería que la referida ley construyera todo su cuerpo jurídico-doctrinal: la relación individual de trabajo; los derechos y obligaciones de trabajadores y patrones; la jornada de trabajo; el salario mínimo y sus formas de protección; el descanso obligatorio; el período de vacaciones; la estabilidad de los trabajadores en sus empleos; la disolución de dicha relación individual de trabajo; el aprendizaje; el derecho protector de las mujeres y de los menores; todo lo referente a educación, colocación y habitación de los trabajadores; lo que toca a accidentes, enfermedades y seguro social; la relación colectiva de trabajo: asociaciones profesionales, sindicalismo, contrato-ley; los conflictos de trabajo: huelgas, paros, autoridades.

190. El Partido Político de la Revolución Mexicana

En el orden político esta consolidación institucional significaba la unificación de las distintas corrientes revolucionarias: popular, campesina, obrera y militar, en un partido único que, además de garantizar la continuidad de la obra revolucionaria, fuera capaz de hacer frente, con éxito, a los embates de la reacción nacional que, aliada a la diplomacia extranjera, se empeñaba en obstaculizar los pasos y los logros que la propia Revolución iba obteniendo en su lucha por realizar la transformación social proyectada. Es decir, el

(341) Mario de la Cueva. *Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo I, pág. 477.

JORGE SAYEG HELÚ

objetivo de la nueva organización política sería un tanto el de competir por la toma y preservación del poder frente a otros partidos, cuanto proveer un mecanismo que agrupara en su seno a todas las facciones que componían la familia revolucionaria, y “a través del cual se resolvieran pacíficamente las múltiples controversias existentes en el seno mismo del grupo gobernante”; partido político que, así concebido, y bajo las sucesivas denominaciones de P.N.R. (Partido Nacional Revolucionario), P.R.M. (Partido de la Revolución Mexicana) y P.R.I. (Partido Revolucionario Institucional), ha sido causa fundamental de la manifiesta estabilidad política de la que ha disfrutado nuestro pueblo, y modelo de observación por otros países de la tierra.

A fin de tratar de superar un tanto, en efecto, el sistema de cuartelazos y asonadas que fue nota dominante en el México decimonónico, y que llevaron a nuestro país a ensayar más de sesenta diferentes gobiernos en el medio siglo que corre del 1821 al 1871, es que fuera fundado el Partido de la Revolución Mexicana, como uno de los acontecimientos políticos más importantes en el devenir histórico de nuestro pueblo, y como...

“una necesidad biológica —nos refiere Portes Gil, testigo presencial y actor directo de este significado momento de nuestra historia—³⁴² en momentos de aflicción, de desorientación y de duda, cuando era necesario un organismo capaz de acabar con la inmensa niebla de las indecisiones políticas; capaz de representar y aunar todos los elementos revolucionarios de la República, y sostener, por encima de todo y de todos, los postulados y conquistas de la Revolución Mexicana”.

Con muy ligeros antecedentes en el “Partido Liberal Constitucionalista”, en el “Partido Nacional Cooperativista”, en el “Partido Nacional Agrarista” y en el “Partido Laborista”, constituidos entre 1917 y 1928 con el visible objeto de hacer valer los principios derivados de la Revolución Mexicana, aunque en diferentes momentos y aspectos de la misma, el surgido el 4 de marzo de 1929, e inicial-

(342) Emilio Portes Gil: *Autobiografía de la Revolución Mexicana*, págs. 611 y ss.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

mente bajo las siglas de P.N.R. (Partido Nacional Revolucionario), habría de superar un tanto dichos enfoques parciales —por los que tal vez no prosperaron nunca los citados partidos revolucionarios—, para contemplar a la propia Revolución en su traza integral: nutrida tanto del liberalismo juarista y de las tesis democráticas maderistas, cuanto del agrarismo de Zapata y de los planteamientos sindicalistas de Flores Magón; para reafirmarla en su carácter mixto; de ninguna manera híbrido y contradictorio como algunos mal informados, y peor intencionados, han tratado de caracterizarla, sino como reflejo de la pluralidad de ideas e intereses en juego, que llevara a la lucha, al lado de los más diversos elementos de las clases medias: ya rurales, ya urbanas, a peones acasillados y obreros, dándole, por ende, esa configuración de sólida alianza popular que le ha hecho avanzar por la senda del progreso.

Y sería conforme a ello precisamente: aglutinando a elementos de tan variada extracción social, que naciera, pues, el partido político que habría de realizar la unión de la gran familia revolucionaria, atendiendo a esos tintes socio-liberales tan acentuados, y con objeto —reza en sus postulados doctrinales— de...

“mantener, de modo permanente y por medio de la acción política, social y administrativa de los elementos revolucionarios del país, una disciplina de sostén al orden legal, y (de) definir y depurar cada día más la doctrina de la Revolución, así como (de) realizar y consolidar las conquistas de ésta.

Consecuente con esta tendencia y a fin de lograr la unidad de acción de las fuerzas que lo integran, el Partido Nacional Revolucionario asume la organización y el control de todos los elementos revolucionarios del país, unificándolos en una sola institución política.

El partido proclama como suya la doctrina constitucional de la República y en particular los postulados de la Constitución Federal, que contiene la reforma social por la que luchó el pueblo mexicano, y acepta en forma absoluta y sin reservas de ninguna naturaleza el sistema democrático y la forma de gobierno que establece la misma Constitución”.

JORGE SAYEG HELÚ

Fue así como, bajo el lema: “Instituciones y Reforma Social”, habrían de comenzar las actividades del partido político destinado a asumir uno de los más trascendentales papeles en la marcha progresista del pueblo mexicano. De muy especial significado sería, de esta suerte, el primer Comité Nacional Directivo del Partido Nacional Revolucionario, encabezado por el general Manuel Pérez Treviño como Presidente, y por el ingeniero Luis L. León como Secretario General. De su Declaración de Principios destacan, entre otros puntos, el que se refiere a la integración de los gobiernos emanados del partido con hombres de ideología revolucionaria; el acceso de la mujer a la vida cívica, y el perfeccionamiento de los sistemas electorales. “Declara, asimismo, que son fundamentales para la emancipación de los trabajadores de la ciudad y del campo los preceptos contenidos en los artículos 27 y 123 de la Constitución; se pronuncia por la educación activa de las grandes masas del pueblo; el reconocimiento de las clases obreras y campesinas como factor social más importante de la colectividad y la incorporación del indígena a las actividades de la vida nacional”.

Bajo la reunión e incorporación a él de las más sólidas agrupaciones obreras y campesinas y, en consecuencia, de los principales líderes —lo que a la larga no habría de resultarle tan benéfico—,³⁴³ fundamentalmente, el P.N.R., habría de lograr con creces su ambicioso propósito inicial: convertirse en un partido de masas que llega a agrupar a todos los revolucionarios del país. Y es así como emprende con éxito la realización de algunos otros de los principios en que se sustenta: el apoyo y fomento a la actividad industrial; la preferencia al capital nacional sobre el extranjero; la liquidación inmediata de los latifundios; el aumento, conservación y distribución equitativa de la riqueza agrícola y la liberación económica de la clase campesina.

En la dirección del P.N.R., y a partir de Pérez Treviño en 1930, habrían de sucederse Basilio Vadillo, Emilio Portes Gil, Lázaro Cárdenas, nuevamente Pérez Treviño, Melchor Ortega, Pérez Tre-

(343) En efecto, el vicio y la corrupción habrían de poseicionarse de gran parte de dichos líderes, debilitando considerablemente algunos de los más sanos y nobles propósitos en que se hallaba empeñado el Partido de la Revolución.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

viño una vez más, Carlos Riva Palacio, Matías Ramos, Portes Gil de nueva cuenta y Silvano Barba González, hasta el 2 de abril de 1938, en que el licenciado Luis I. Rodríguez habría de tomar las riendas del Partido, bajo la denominación ya de Partido de la Revolución Mexicana. El P.R.M., habría de continuar el programa de sólidas y profundas reformas económicas y sociales que habían llevado un poco antes al P.N.R. a la elaboración del famoso “Plan Sexenal”: creación del departamento agrario, liberación social y económica de los campesinos, fomento del crédito agrícola, incremento a la educación pública, construcción de escuelas y sostenimiento de las conquistas de los trabajadores. Se planificaba así, exitosamente, el desarrollo del país.

El Partido de la Revolución Mexicana adopta el lema: “Por una Democracia de Trabajadores”, y modifica un tanto su estructura horizontal, integrándose mediante un pacto de unión y solidaridad entre los cuatro sectores, hasta cierto punto autónomos: obrero, campesino, popular y militar. En efecto, durante la gestión del licenciado Luis I. Rodríguez ingresan oficialmente al sector obrero: la Confederación de Trabajadores de México (C.T.M.), la Confederación Regional Obrera Mexicana (C.R.O.M.), la Confederación General de Trabajadores (C.G.T.), el Sindicato Industrial de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos (S.I.T.M.M.) y el Sindicato Mexicano de Electricistas (S.M.E.); y al fusionarse las organizaciones agrarias, quedaría formalmente constituida, asimismo, la Confederación Nacional Campesina (C.N.C.):

“El P.R.M. se pronuncia entonces por: la colectivización de la tierra, el seguro social para todos los trabajadores, la protección para el indígena, la mejoría para los miembros del ejército y una mayor intervención del Estado en la economía”.

Tocaría al destacado revolucionario e inolvidable diputado constituyente de 1916-1917: Heriberto Jara, asumir el mando del P.R.M., sucediendo al licenciado Rodríguez, en horas difíciles en la marcha progresista del país; cuando la administración cardenista había impreso a ésta un ritmo acelerado; en los momentos en que la reacción se organizaba, y trataba de capitalizar en su favor algunas de las

JORGE SAYEG HELÚ

inquietudes que hubo de sembrar el citado régimen de gobierno. Ya bajo la presidencia del licenciado Antonio I. Villalobos, quien habría de suceder a Jara, es que se fortalece un tanto el movimiento juvenil en el partido, y se modifica otro tanto su estructura sectorial, haciendo desaparecer de él, al sector militar desde el 10 de diciembre de 1940. En febrero de 1943 tiene lugar, asimismo, la Convención de Guadalajara que, con la participación de las organizaciones de empleados públicos, maestros, cooperativas, pequeños propietarios, pequeños comerciantes, pequeños industriales, profesionistas, intelectuales técnicos y artesanos, devendría en la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (C.N.O.P.). Es, éste, el momento, también, en que haciéndose los ajustes estructurales y estatutarios necesarios, el Partido de la Revolución Mexicana (P.R.M.) se convierte en Partido Revolucionario Institucional, (P.R.I.), encargado, desde el 18 de enero de 1946, de continuar encauzando las distintas corrientes revolucionarias, ya bajo la nueva denominación que no dejaría de traslucir un tanto el hecho de que el partido debía ser visto como una sólida institución del sistema gubernamental mexicano; que se definía a sí mismo como:

“Una asociación Nacional, constituida por la mayoría progresista del país, para el sostenimiento y desarrollo de las instituciones democráticas y revolucionarias, mediante la función electoral de los ciudadanos y la orientación política, social y económica del pueblo mexicano”,

y que bajo el lema de “Democracia y Justicia Social”, hubo de aceptar una nueva declaración de principios que, entre otros puntos, contenía los siguientes:

“...el mantenimiento y perfeccionamiento de las instituciones; la educación cívica y preparación política del pueblo; la igualdad de derechos y prerrogativas entre el hombre y la mujer; el rechazo a la subordinación del Partido en organizaciones políticas extranjeras y el perfeccionamiento de nuestro sistema democrático...”

En el ámbito económico postula la industrialización del país, el decidido impulso a la economía ejidal, la creación

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

del seguro social y la incorporación de los sectores marginados al desarrollo nacional”.

Y habría de ser, precisamente, la fiebre industrialista que consumía al país en aquellos momentos, y que tan evidente se hizo durante la era alemanista que recién comenzaba, la que habría de orientar al P.R.I., un tanto, más hacia la conservación del *statu quo*, que hacia la consecución y el cumplimiento cabal de los postulados sociales inscritos en la Constitución de 1917. Objeto de duras críticas ha sido, por ello mismo, dicha nueva estructura del Partido Político de la Revolución Mexicana:

“Bajo Alemán, la industrialización, en lugar de la reforma agraria, queda evidenciada... como la tarea nacional más apremiante.”

Bajo esos imperativos, sin embargo, hubieron de sucederse en la dirección del Partido, Rafael Pascasio Gamboa y los generales Sánchez Taboada y Leyva Velázquez, quienes habrían de significarse por su lucha en pro del perfeccionamiento de la democracia interna del mismo, pues los muchos vicios que se habían apoderado de éste, llegaron a ser, también, fecundo manantial de críticas:

“desde que se apartó de las normas plebiscitarias y desciudó la labor social que con tan buenos resultados venía desarrollando —afirma Portes Gil—,³⁴⁴ ha dejado de cumplir con la alta misión para que fue creado...”

Este mismo empeño: el saneamiento interno del partido, lo evidenciaron aquellos a quienes tocó proseguir en la dirección del mismo: Olachea Avilés y Corona del Rosal; y aunque ello, obviamente, habría de traer como consecuencia el debilitamiento del partido y el corolario fortalecimiento de la oposición, la plataforma de principios y el programa de acción del P.R.I., sigue siendo la mayor garantía para la salvaguarda de los derechos e intereses de nuestro pueblo, y una de las más acabadas exposiciones del ideario social mexicano,

(344) Emilio Portes Gil: *Autobiografía de la Revolución Mexicana*, pág. 621.

JORGE SAYEG HELÚ

cuyas innegables bondades quedan de manifiesto en estos puntos que lo resumen básicamente:

“Luchar(á) por la preservación y desarrollo de las garantías sociales y los derechos fundamentales del hombre; . . . porque la justicia social prevalezca sobre toda tendencia exclusivista que propenda a la formación y conservación de desigualdades, privilegios y preferencias injustificables dentro de la comunidad. . . . De ahí que el partido reconozca como finalidad esencial de su esfuerzo, el mejoramiento económico y cultural de los campesinos, obreros y demás grupos de la ciudadanía. . . .”

La Constitución Política de la República es el programa y la pauta básica de organización de los Gobiernos Revolucionarios, porque plasma los ideales del movimiento social mexicano, que deben ser actividad permanente en busca de soluciones propias, auténticas y eficaces a los problemas de México. . . .”

191. Crédito y Banca

Paralelas, prácticamente, habrían de manifestarse, durante esta etapa de consolidación institucional, las diferentes actividades de la vida nacional; pues si, como ya hemos visto, la organización jurídico-política del México post-revolucionario se venía conformando mediante una serie de legislaciones tutelares que no venían a ser, fundamentalmente, sino la expresión misma del carácter social que derivaba de nuestro Código Supremo, y a través de la unión de la gran familia revolucionaria en el partido político correspondiente, en materia económica habría de surgir, como resultado fundamental de la cada día más intensa y necesaria intervención del Estado en la economía nacional,³⁴⁵ una red bancaria y crediticia de muy amplias proporciones, destinada a coadyuvar al mejoramiento de las condiciones

(345) La tesis básica al respecto —nos informa Fernando Zamora— señala que: “. . . el Estado es el representante indiscutible de la voluntad mayoritaria de los ciudadanos y como tal es el que debe cuidar y proteger el interés público

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

de vida de los mexicanos en general, y de las clases más débiles y necesitadas, en particular.³⁴⁶

Fue así como, el 25 de febrero de 1925, fuera creado el Banco de México, como banco único de emisión, y toda vez que el sistema bancario virtualmente llegó a desaparecer durante la lucha armada, trayendo como consecuencia una situación monetaria verdaderamente caótica. Se acogía el principio, por consiguiente, de que el banco central debía ser una institución manejada por el Estado, y se establecía que su objeto sería, de manera corolaria:

“A. Emitir billetes.

y puesto que una de las características del mismo es el de ser temporal, sus órganos ejecutivos no pueden cerrar los ojos, so pena de traición a la colectividad, a la forma de producir y distribuir los bienes indispensables para la subsistencia humana”.

Fernando Zamora: “Fundamentos Constitucionales de la Intervención Estatal en Materia Económica, en *La Constitución de 1917 y la Economía Mexicana*, pág. 212.

(346) Bien sabemos que aunque esta red bancaria y crediticia no agota, ni mucho menos, el proceso de institucionalización de la Revolución Mexicana en materia económica, pues éste comprendería una serie de aspectos, analizados ya un tanto en otros renglones de este mismo estudio, que sistematizándolos podríamos sintetizar como sigue:

Recursos Naturales Renovables:

Suelo y Agua.

Bosques.

Parques Nacionales.

Caza.

Pesca.

Recursos Naturales no Renovables:

Minería.

Petróleo.

Producción y Productividad Agrícolas:

Tenencia de la tierra.

Desarrollo Industrial:

La industria siderúrgica.

La industria de energía eléctrica.

La industria de transformación.

La industria turística.

Obras de Irrigación.

Inversión Extranjera.

Inmigración.

Vivienda Popular.

Comercio Exterior:

Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

Sistemas Tributarios:

El sistema fiscal como instrumento de redistribución.

Incentivos a la integración industrial.

Control de Precios:

Ley de atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica.

Patrimonio Nacional:

Expropiación.

Nacionalización.

Mexicanización.

Moneda y Crédito:

Instituciones Nacionales de Crédito

Sector Bancario Privado.

Instituciones de Seguros y Fianzas.

Deuda Pública.

Fortalecimiento del crédito interior;

sí creemos, sin embargo, que dicha red bancaria y crediticia constituye el exponente de mayor relieve dentro del proceso de institucionalización que nos hemos propuesto presentar dentro del presente capítulo.

JORGE SAYEG HELÚ

- B. Regular la circulación monetaria en la República, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés.
- C. Redescontar documentos de carácter genuinamente mercantil.
- D. Encargarse del servicio de Tesorería del Gobierno Federal.
- E. En general... efectuar las operaciones, bancarias que competan a los bancos de depósito y descuento."

Se hacia valer, así, lo que el artículo 28 de nuestra Carta Fundamental consignara desde ocho años antes: la acuñación de moneda y la emisión de billetes correspondían, ya, a un solo banco; y éste quedaba bajo el control del gobierno federal:

"El capital de la sociedad —indica al respecto la cláusula correspondiente— será de... cien millones de pesos, oro, y podrá aumentarse... las acciones se dividirán en dos series: la serie "A" que tendrá en todo tiempo, por lo menos, el cincuenta y uno por ciento del capital social, deberá estar siempre íntegramente pagada, sólo podrá ser suscrita por el gobierno de la República, será intransmisible y en ningún caso podrá cambiarse su naturaleza... y la serie "B" que podrá ser suscrita por el gobierno Federal o por el público".

Mucho había pesado en el ánimo del legislador primero, y del presidente Calles después, para ello, el hecho de que durante el porfirismo fuese una institución privada: el Banco Nacional de México —que hacia las veces de Banco del Estado—, la que llegara a verse favorecida por una medida económica que atendía ahora ya no tanto a intereses privados, que tan peligrosamente hubieron de especular al respecto, cuanto a los verdaderos intereses nacionales.

Esos antiguos intereses privilegiados, obviamente, protestaron por la medida; y obviamente, también, habían parecido levantarse a fin de detener la creación del banco:

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

“Únicamente a la energía del estadista Plutarco Elías Calles —nos refiere al respecto Manuel González R.—³⁴⁷ y a la habilidad financiera de su ministro de Hacienda, Alberto J. Pani, al fin se debió la inauguración del Banco de México”.

Por ello mismo sería que hubiera de aparecer poco antes, todavía, la Comisión Nacional Bancaria, con objeto, pues, de hacer un tanto más eficiente la intervención del Estado en el funcionamiento de las instituciones de crédito; con facultades y obligaciones, por consiguiente, para:

“I. Vigilar por el exacto cumplimiento de las disposiciones legales vigentes relativas a la organización y régimen de los bancos, banqueros, cajas de ahorro, montes de piedad, casas comerciales y de todas clases de sociedades o individuos que reciban depósitos del público, que abran cuentas corrientes o cuentas de ahorros, con abonos o no de intereses, o que se ocupen de hacer con el público cualquier otra clase de operaciones de carácter bancario, ya sean dichos establecimientos sociedades o individuos, nacionales o extranjeros, o bien sucursales o agencias de instituciones extranjeras. II. Proponer a la Secretaría de Hacienda las providencias o reglamentos que juzgue convenientes para el mayor desarollo de las operaciones bancarias de la República. III. Tener a su cargo un cuerpo de inspectores o interventores que la misma comisión nombrará o removerá libremente. IV. Dirigir las inspecciones que habrán de hacerse en los bancos y las cuales no se harán en fecha pre-determinada sino cuando la Comisión lo considere necesario y por lo menos cada mes. V. Determinar la manera como deberán hacerse y publicarse los balances y estados de las condiciones de los bancos que operen dentro de la República. VI. Obtener, y recopilar y publicar las estadísticas bancarias de la República y todos aquellos datos que puedan ser de utilidad para el conocimiento adecuado de la situación

(347) Manuel González Ramírez: *La Revolución Social de México II, Las Instituciones Sociales: El Problema Económico*, pág. 523.

JORGE SAYEG HELÚ

bancaria en el país. VII. Cooperar, con el carácter de cuerpo consultivo, con las comisiones liquidadoras de los bancos que se hayan presentado en estado de suspensión de pagos o quiebra. Con igual carácter cooperarán con los liquidadores de los bancos que se pongan en liquidación y con los funcionarios y otras personas encargadas de la organización de un banco. VIII. Cuidar de que las operaciones que se hagan en el banco no sean extrañas a su objeto. IX. Vigilar las remesas de los bancos al exterior del país, los depósitos que tuviere en el extranjero y las inversiones que hicieren en valores extranjeros. X. Convocar a conferencias, cada vez que lo crea necesario, a los gerentes de los bancos o a los jefes de las casas a quienes se refiere la Ley General de las Instituciones de Crédito, los cuales gerentes y jefes estarán en la obligación de asistir a dichas conferencias y de dar a la Comisión todos los informes que necesitare para el buen desempeño de sus funciones".

Se establecía, de esta suerte, un sistema de efectiva cooperación entre la iniciativa particular, y la energía del Estado mexicano. Con la creación de la Comisión Nacional Bancaria se daba uno de los primeros, grandes pasos, en la instauración de nuestro sistema de economía mixta, delineado ya en la Constitución de 1917; que tan singular, cuanto benéficamente, caracterizara desde entonces al régimen económico de México, y que hubiera de fincar en la conjunción de ambos componentes el verdadero basamento del desarrollo del país.

Es necesario referir, sin embargo, que dicha conjunción no ha sido siempre armónica; que algunos sectores de la iniciativa privada se resisten un tanto, aun, a coadyuvar con el Estado en la magna tarea promotora del desarrollo nacional. Pretendiendo ignorar esos nuevos momentos que vivía desde entonces el país y el mundo entero, y añorando nostálgicamente épocas idas: de formación del propio Estado contemporáneo mexicano, en que era dicha iniciativa privada la verdadera y única beneficiaria de los frutos del desarrollo, y que habrían de dar lugar, asimismo, a que poco más adelante —1934; dentro de este proceso formativo del Estado contemporáneo mexicano, que así venía institucionalizando a la Revolución—, apareciera la "Nacional Financiera", S. A., con el carácter de Institución Nacional

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

de Crédito, y a fin de promover el desarrollo industrial del país, mediante...

“...la facultad para suscribir y contratar empréstitos —refiere textualmente la Exposición de Motivos de la ley que la creó— y para intervenir en el mercado en actividades de compra, de venta o de custodia de títulos y valores, porque se tiene la seguridad de que, a través de esta actividad, de cuyo interés pronto habrá sobradas muestras, se darán los primeros pasos para la constitución, en México, de un verdadero mercado de valores”.

Varias son, de esta suerte, las funciones principales que ya desde entonces se encomendaron a “Nacional Financiera”, y que un tanto actualizadas consisten fundamentalmente en:

“a) Vigilar y regular el mercado nacional de valores y de crédito a largo plazo, b) Promover la inversión de capital en la organización, transformación y fusión de toda clase de empresas en el país, c) Operar como institución de apoyo con las sociedades financieras o de inversión cuando hubieren concedido créditos con garantía de valores, d) Actuar como agente y consejero del Gobierno Federal, de los Estados, municipios y dependencias oficiales en la emisión, contratación, conversión, etc., de los valores públicos; y encargarse de la colocación de bonos de todas las emisiones federales, así como del servicio y vigilancia que las mismas motiven, e) Encargarse de todo lo relativo a negociación, contratación y manejo de créditos a mediano y largo plazo, de instituciones extranjeras privadas, gubernamentales e intergubernamentales incluyendo el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, cuando como requisito para el otorgamiento de dichos créditos se exija que los garantice el Gobierno Federal, f) Opinar acerca de financiamientos del extranjero solicitados por establecimientos públicos y otras organizaciones descentralizadas para la ejecución de obras, la adquisición de equipos y materiales o para la prestación de servicios”.

JORGE SAYEG HELÚ

Fue el dé la creación de “Nacional Financiera”, sin duda, el otro gran...

“paso, de indiscutible importancia que dentro del campo económico (dio) el gobierno de México para defender con argumentos más perceptibles que la sola fuerza moral de la administración —decía la citada Exposición de Motivos—, las emisiones que el Ejecutivo Federal deba hacer, para desarrollar sus programas de construcción, para redimir sus deudas o para otras actividades de carácter semejante”.

Esta institución crediticia, efectivamente, habría de operar desde entonces al lado del Banco de México a fin de impulsar, definitivamente, la economía mexicana, ayudando al gobierno a financiar sus programas sociales de obras públicas. A ellos se agregarían, fundamentalmente, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional de Crédito Agrícola-Ejidal, con el objeto de favorecer el desarrollo de la pequeña industria y como complemento a ellos son creados, asimismo, los Almacenes Nacionales de Depósito, para almacenar los productos obtenidos en la agricultura...

“a fin de mantener un abastecimiento necesario para el consumo del país y evitar que, por falta de locales para almacenamiento, los precios que pagaran por este concepto los sectores agrícola y ejidal disminuyeran fuertemente en perjuicio de su ingreso”.

Surgen también el Banco Nacional de Comercio Exterior y la Unión Nacional de Productores de Azúcar, a fin, respectivamente, de financiar la producción agrícola y pecuaria que permitiera aumentar los sobrantes exportables o sustituir importaciones, y de regular la producción de azúcar, conforme al consumo nacional; manteniendo la existencia suficiente a garantizar su abastecimiento, para poder exportar los sobrantes.

Con objeto primordial de otorgar créditos que fomentaran la construcción de habitaciones de tipo popular, y pasando ya un tanto al renglón social del proceso de institucionalización que nos ocupa, hemos de hacer mención especial del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas:

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

“Se constituyó, por concesión de la Secretaría de Hacienda en escritura pública de 20 de febrero de 1933, dentro de los lineamientos que para las instituciones de su género, establece la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932. Por lo tanto, su función fue siempre la de emitir bonos hipotecarios originados en préstamos inmobiliarios que el acreditado tenía la obligación de invertir en obras permanentes de mejoramiento territorial, como ferrocarriles y plantas industriales o en la realización de obras o mejoras públicas. La Secretaría de Hacienda autorizó al Banco el 25 de abril de 1934 para efectuar además, operaciones de tipo fiduciario. El 31 de diciembre de 1942 se promulgó la primera Ley Orgánica del Banco que fue publicada el 20 de febrero de 1943 y en la cual se precisan y amplian sus atribuciones que, de acuerdo con dicha ley, consisten en promover y dirigir la inversión de capitales destinados a obras y servicios públicos o de interés colectivo, financiar éstas o invertir en ellas sus propios recursos; lo faculta también para conceder préstamos refaccionarios o de avío, dar servicio de caja y tesorería a sus deudores o a los organismos que administran obras o servicios de interés general y para operar como institución fiduciaria y fideicomisaria...”

Aparece, también, la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro por la que, a cambio de un descuento reducido sobre el importe de sus sueldos, los servidores públicos constituyan un fondo que les permitiera seguridad y bienestar cuando perdieran la aptitud para el trabajo, o cuando, por razón de la edad, tuviesen que abandonar el mismo. Pero... y aquí pisamos ya, francamente, terrenos correspondientes a la seguridad social, a la que habremos de referirnos en forma un poco más detallada; de la que nos ocuparemos, por ende, en el inmediato, siguiente apartado, del presente capítulo.

192. La seguridad social

Uno de los aspectos más importantes y de mayor trascendencia en la vida del mundo contemporáneo, efectivamente, es el que ha derivado del relativamente moderno concepto de solidaridad social;

JORGE SAYEG HELÚ

de la imagen del hombre sujeto a vínculos sociales; del hombre colectivo como base del derecho social; pues como decíamos ya al ocuparnos de éste,³⁴⁸ no es el individuo considerado en forma aislada —como durante varios de los siglos pasados se le concibió— lo que cuenta, sino que, conforme a él, y como bien lo señala González Díaz Lombardo,³⁴⁹ “las nociones fundamentales de todo orden jurídico como la propiedad, el salario, la educación, la vida social y económica se hallan orientadas y reguladas al bien común y tienen una función social de protección al niño, a la mujer, al anciano, al trabajador, al campesino, al indígena”. Y correspondió a México, para orgullo nuestro —permítasenos insistir— haber constitucionalizado, por primera vez en el mundo, los principios tan humanistas que derivan de la referida tesis.

El artículo 123 de la Constitución mexicana no solamente se ocupa de las relaciones obrero-patronales; constituye, también, la base jurídica de la seguridad social, entre nosotros, al abordar problemas como el de la vivienda; como el de un régimen de seguro social; como el de la educación de los obreros; como el de la prevención de los riesgos; como, en fin, el de la protección a mujeres y menores.³⁵⁰ Muy diversas han sido las organizaciones institucionales que, procurando resolverlos, y derivando su contenido fundamental, pues, de esa esencia justiciera y equiparadora de la Revolución Mexicana y de la Constitución de 1917, han venido apareciendo paulatinamente entre nosotros; mas ante la imposibilidad de referirnos a todas ellas, pese a la singular importancia que revisten, y ya que no es difícil que escapen varias al examen del investigador, permítasenos limitarnos a señalar las más significadas y que hemos juzgado de mayor trascendencia.

Empezaremos por el Instituto Mexicano del Seguro Social, creado en el año de 1943, y que se había venido concretando a brindar su

(348) *Supra*, núm. 170.

(349) Francisco González Díaz Lombardo: *El Derecho Social y la Seguridad Social Integral*, págs. 105 y 106.

(350) Ya hemos visto —*supra* núm. 176— cómo ha llegado a establecerse ahora, y en forma expresa, el reconocimiento constitucional a la igualdad entre el hombre y la mujer, borrando absolutamente ese régimen que, tratando de proteger a esta última, sólo vino a facilitar su explotación y discriminación. Ello, sin embargo, no nos autoriza a dejar de considerar el gran avance que, en su momento, llegó a significar dicho régimen protecciónista de la mujer.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

protección a empleados y obreros —asalariados; excluidos los trabajadores al servicio del Estado—:

“El régimen del seguro obligatorio comprende a:

1. Las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo...”,

y que últimamente la ha extendido para comprender a los trabajadores agrícolas, y parece prolongarla, todavía, a fin de acoger dentro de sus beneficios, asimismo, a los llamados domésticos.

Con fundamento en lo dispuesto en la fracción XXIX original, del artículo 123, cuya parte conducente, decía a la letra:

“Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros fines análogos...”,

el Ejecutivo Federal estableció el 21 de junio de 1941 la Comisión Técnica encargada de elaborar la Ley del Seguro Social; y apenas año y medio más tarde: el 19 de enero de 1943, habría de aparecer publicada en el Diario Oficial correspondiente, la ley que crea el Instituto Mexicano del Seguro Social como un servicio público nacional, con carácter obligatorio, y que, consecuentemente, habría de comprender, los siguientes seguros:

- I. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;
- II. Enfermedades no profesionales y maternidad;
- III. Invalidez, vejez y muerte;
- IV. Cesantía voluntaria en edad avanzada.

Carácter universal habría de cobrar más adelante dicho derecho del hombre a la seguridad social, que entre nosotros llegara a constitucionalizarse desde el propio año de 1917, y que ahora se reglamentaba a través de la ley correspondiente. Muy terminante es al respecto

JORGE SAYEG HELÚ

la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de 1948, en cuyo artículo 22 se asienta textualmente:

“Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”;

y en cuyo artículo 25 completaba el principio, al señalar que:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y bienestar, en especial, la alimentación y el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene derecho, asimismo, a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez y otros casos de pérdida de su medio de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a los cuidados y asistencias especiales. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.

Pues aunque el Seguro Social nació en Alemania a fines del siglo XIX, con la legislación bismarkiana tendiente a implantar medidas positivas en favor de la clase obrera, y como una especie de compensación al disgusto que entre ésta hubo de provocar la ley antisocialista que llegó a constreñir tanto la libertad de los trabajadores alemanes, imperioso se hacía entre nosotros, ya, complementar en ese sentido la humanista obra legislativa en favor de los económicamente débiles, y que habría de encontrar en los siguientes conceptos de la Exposición de Motivos correspondiente, la plena justificación de su procedencia:

“Siendo el salario la única fuente de la que los trabajadores obtienen los recursos indispensables para la subsistencia de ellos y la de sus familiares, todo hecho que implica pérdida o disminución del mismo causa a todos ellos perjuicios trascendentales.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

En el desempeño de sus labores el obrero se halla constantemente amenazado por multitud de riesgos objetivamente creados por el equipo que maneja, o por las condiciones del medio en que actúa, y cuando tales amenazas se realizan, causando accidentes o enfermedades, fatalmente acarrean la destrucción de la base económica de la familia. Lo mismo ocurre con otros riesgos no considerados como profesionales, tales como las enfermedades generales, la invalidez, la vejez, o la muerte prematura, que si bien a todo ser humano amenaza, es entre los trabajadores donde mayores estragos causan cuando se realizan, por cuanto a que para el hombre que no tiene otro ingreso que la retribución del esfuerzo personal que desarrolla, todo acontecimiento que paralice su actividad alquila sus posibilidades de adquisición.

Si es cierto que no existe una forma capaz de impedir de un modo general y absoluto las consecuencias de los riesgos, sí existe, en cambio, un medio para proteger el salario que coloca a la economía familiar a cubierto de las disminuciones que sufre como reflejo de las contingencias de la vida del trabajador. Ese medio es el Seguro Social que al proteger al jornal, aminora las penalidades en los casos de incapacidad, vejez y orfandad, y auxilia a la obrera y a la esposa del trabajador en el noble trance de la maternidad, cumpliendo así con una elevada misión que ningún país debe excluir de su legislación”.

Mas si el Seguro Social respondía fundamentalmente a dicha situación particular del obrero, no eran menos importantes las razones de beneficio público que para implantarlo entre nosotros se tomaron en cuenta, y que no hubieron de responder tan sólo al fomento del bienestar económico y a la garantía de la protección del trabajador y su familia, sino al rechazo de la alimentación insuficiente; de la vivienda antihigiénica; de la precaria insalubridad; y a la conquista de la estabilidad de la energía del mexicano:

“Si desde el punto de vista del interés particular del obrero es legítima la implantación de un sistema, como el Seguro

JORGE SAYEG HELÚ

Social, que está destinado a proteger su economía familiar, también desde el más amplio punto de vista de los intereses de la sociedad tal medida halla una plena justificación porque con la misma se tiende a evitar que la miseria y la angustia azoten a grandes sectores de la población nacional".

Antecedente fundamental del Instituto Mexicano del Seguro Social fue la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, nacida a consecuencia de la Ley General correspondiente, de 12 de agosto de 1925, y por la que a cambio de un descuento reducido sobre el importe de sus sueldos, los servidores públicos constituyan un fondo que les permitiría seguridad y bienestar cuando perdieran la aptitud para el trabajo, o cuando, por razón de la edad, tuviesen que abandonar el mismo:

"Conforme a dicha ley, los funcionarios y empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Gobiernos de los Territorios Nacionales, tienen derecho —se decía— a pensión: a) Cuando lleguen a la edad de 55 años; b) O cuando tengan 35 años de servicio; c) O cuando se inhabiliten para el trabajo. También tienen derecho a pensión, los deudos de los funcionarios y empleados. El fondo de pensiones se forma principalmente con el descuento forzoso sobre los sueldos de los funcionarios y empleados durante el tiempo de sus servicios y con las subvenciones de la Federación y Distrito y Territorios Federales".

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (I.S.S.S.T.E.) habría de absorber más tarde las funciones de esta Dirección, extendiéndolas, además, a los servicios médicos para los empleados gubernamentales; pues su alcance comprende, de acuerdo a la ley que lo creó:

"I. A los trabajadores del servicio civil de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios Federales;

II. A los trabajadores de los organismos públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen;

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

- III. A los pensionistas de las entidades y organismos públicos a que se refieren las fracciones anteriores;
- IV. A los familiares derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados, y
- V. A las entidades y organismos públicos que se mencionan en este artículo".

A ellos se otorgaban, de tal suerte, las siguientes prestaciones:

- "I. Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad;
- II. Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;
- III. Servicios de reeducación y readaptación de inválidos;
- IV. Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia;
- V. Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia;
- VI. Créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador;
- VII. Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;
- VIII. Préstamos hipotecarios;
- IX. Préstamos a corto plazo;
- X. Jubilación;
- XI. Seguro de vejez;
- XII. Seguro de invalidez;
- XIII. Seguro por causa de muerte, y
- XIV. Indemnización global".

JORGE SAYEG HELÚ

En este mismo sentido, pero con un carácter más bien asistencial:

“El derecho asistencial —ha dicho el doctor González Díaz Lombardo— es la rama del derecho social cuyas normas integran la actividad del Estado y los particulares, destinados a procurar una condición digna, decorosa y humana, para aquellas personas... que sin posibilidad de satisfacer por sí mismas sus más urgentes necesidades y de procurarse su propio bienestar social, requieren de la atención de los demás jurídica y políticamente, en función de un deber de justicia, o en todo caso, de un altruista deber de caridad”,

han aparecido, asimismo, una serie de instituciones entre las que destacan el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (I.N.P.I.) y el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (I.M.A.N.) que se han caracterizado, precisamente, por proteger y dar asistencia a la niñez desvalida, estableciendo al efecto las bases materiales, jurídicas, éticas y administrativas para el logro de su principal objetivo: la asistencia al menor abandonado.

Muy amplia es la magnitud de los problemas asistenciales, pues no sólo se concentran en la niñez, sino que su desvalimiento alcanza, también, lo mismo al anciano que al enfermo; pero es en la edad infantil, tal vez, adonde se manifiestan aquéllos en la mayor de todas sus dimensiones, y en la que se hace necesaria, más que en otra alguna, la intervención de verdaderas brigadas de voluntarios, a fin de procurarles la atención debida. Contando, efectivamente, con un considerable equipo de trabajadores y trabajadoras sociales voluntarias no solamente colaboran estos organismos con otras dependencias oficiales en campañas de magnitud e interés nacional, sino que teniendo como actividad fundamental la distribución de desayunos escolares a los alumnos de las escuelas primarias y preprimarias del D. F., cuya situación económica lo amerite, han venido extendiendo su radio de acción a los Estados a través de una serie de Institutos Regionales que se ocupan, además, de procurar la rehabilitación integral de los menores, mediante la atención pedagógica y el tratamiento físico en niños lisiados por secuelas poliomielíticas, etc.

Muchos otros son los organismos que han derivado de ese carácter igualador de nuestro orden constitucional de 1917; recordamos,

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

simplemente, el Instituto Nacional de la Vivienda, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares que, en materia de habitación y alimentación se han constituido para proteger la economía de las clases más necesitadas.

“Uno de los derechos sociales sin cuya resolución difícilmente podría hablarse de una auténtica justicia social y lograrse el bienestar de los hombres es —afirma con todo acierto González Díaz Lombardo, poseído del hondo pateísmo que de tal realidad deriva—³⁵¹ sin duda alguna, el derecho a la habitación cuya vigencia da derecho a exigir condiciones favorables para vivir decorosamente.

.....

Posiblemente necesitaría el pincel de un José Clemente Orozco o la pluma del más trágico de los trágicos griegos para describir las dramáticas condiciones en que se ha vivido y se vive en México, originando los más tremendos problemas que han adquirido un carácter acumulativo.

A veces ha bastado caminar por las calles de nuestra gran ciudad; por los caminos y veredas, por los pueblos de nuestro México, para observar un hecho que nos enoja y lamentamos: la tremenda situación en que viven aquellos a quienes debemos llamar hermanos.

No en balde desde la más remota antigüedad se han llevado a cabo grandes revoluciones y movimientos sociales que encuentran la más fundada justificación cuando unos lucen infamantes su riqueza y sus palacios. Es algo verdaderamente ofensivo, sobre todo para aquellos que, por una mala organización social, por una injusta distribución de la riqueza, no tienen ni siquiera —como decimos entre nosotros— un lugar “donde caerse muertos”, un lugar donde

(351) Francisco González Díaz Lombardo: *El Derecho Social y la Seguridad Social Integral*, págs. 332 y ss.

JORGE SAYEG HELÚ

pudieran disfrutar decorosamente, en unión de los suyos, de su propia vida. Recuérdese el caso del papelerito que, cubierto de periódicos o acurrucándose uno junto a otro, sorteó las inclemencias del tiempo; traigamos a nuestra memoria esas casas inmundas e infectas carentes de los más indispensables servicios, tanto interna como externamente; esas llamadas "colonias populares" donde suelen vivir en la mayor promiscuidad millares de familias. Con horror pienso en los niños y jóvenes que viven allí. ¿Qué puede esperarse de ellos? ¿Qué será de ellos, expuestos a las más graves enfermedades no sólo del cuerpo sino también del alma? Chiqueros o pocilgas deberían de llamarse, más que casas. Y esto ocurre en la 'gran ciudad' que se supone ha recibido todos los impactos de la civilización y del mundo moderno; que día con día parece embellecerse con sus grandes gigantes de concreto, fierro y cristal.

Ante este dantesco espectáculo se hace patente la exigencia de no desmayar hasta lograr una salida positiva a tan grave problema. Es indispensable organizar e integrar los esfuerzos de todos, porque muchas veces no sólo es un problema de falta de medios económicos, sino más bien de la debida educación para poder fomentar y propiciar el disfrute de los bienes materiales que llevan a un disfrute de los bienes espirituales.

La habitación es una necesidad vital de primer orden. Es así como entendemos que tiene sentido la Revolución Mexicana, que en todas formas ha querido y busca que todo mexicano cuente con un lugar adecuado y digno para vivir. Con base en esta idea vemos surgir ahora maravillosos centros habitacionales para miles y miles de mexicanos...”.

Y por ello, precisamente, sería que fueran creadas, entre otras varias instituciones que hacen frente al problema, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), que surgió a raíz de la reforma constitucional necesaria para hacer operativa la obligación de dotar de habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores:

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

“Con anterioridad a la reforma constitucional —señala la Iniciativa correspondiente— la obligación de dotar de vivienda a los trabajadores debía cumplirse, por diversos mecanismos que descansaban en las relaciones obrero-patronales. La creación de un sistema generalizado a la totalidad de la clase trabajadora en que concurrían también con sus aportaciones todos los empresarios, exige, en cambio, la intervención del poder público en su administración”;

pues...

“si bien la tutela de los derechos de los trabajadores en la relación obrero-patronal corresponde inicialmente a sus organizaciones, cuando se establece un sistema generalizado y obligatorio, compete al Estado el deber de implantar los mecanismos que permitan la adecuada protección de las garantías de todos los trabajadores, vigilar su cumplimiento y administrar las instituciones correspondientes”.

Mas si patético, verdaderamente, ha sido el problema habitacional entre nosotros, no lo es menos el que ha presentado el de la alimentación y las subsistencias populares; que desde siempre ha preocupado al Estado mexicano; y que, dentro del campo que nos ocupa motivó la creación de la Compañía de Subsistencias Populares (CONASUPO), de carácter eminentemente protecciónista, con objeto de atender las más urgentes y apremiantes necesidades de nuestro pueblo en tal sentido. Aunque aparecida recientemente, la CONASUPO vino a reemplazar un tanto a la antigua CEIMSA (Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A.), creada desde 1937 para atender fundamentalmente, como su nombre mismo lo indica, al fomento, desarrollo y organización de nuestro comercio exterior, y más tarde para intervenir en los fenómenos de la producción, distribución y consumo de artículos de primera necesidad. Así, dice textualmente el acuerdo que creaba CONASUPO:

“1º Considerando que la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A., se creó con fecha 1º de septiembre de 1937, con el propósito básico de servir al fomento, desarrollo y organización de nuestro comercio exterior y

JORGE SAYEG HELÚ

que posteriormente en los años de 1938, 1943, 1947, 1954 y 1955 se introdujeron enmiendas en su escritura constitutiva con el objeto de conferirle facultades progresivas para intervenir en los fenómenos de la producción, distribución y consumo de artículos de primera necesidad... Que el bienestar campesino en gran parte depende de la explotación económica y racional del ejido o pequeña propiedad y que además es indispensable procurar que el ingreso familiar de los sectores de población económicamente débiles sea cada vez más estable y suficiente... Que el Ejecutivo estima oportuno dar cima al plan originalmente previsto creando una nueva institución que contando con objetivos, estructura administrativa y recursos financieros más adecuados a las funciones que se le encomienda, sea un órgano al servicio público que planifique, controle y ejecute, en un nivel más alto, las intervenciones reguladoras en los mercados de compra y de consumo.

1º Se pone en liquidación la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A., cerrando operaciones al 1º de marzo de 1961.

2º Se crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, CONASUPO, para que por sí o a través de terceros mantenga precios de garantía que expresamente autorice el Ejecutivo Federal para granos como maíz, frijol, trigo y otros productos agrícolas, constituya reservas de productos básicos que suplan insuficientes del abasto directo o respondan de demandas excepcionales y compre, distribuya y venda subsistencias populares”.

Oportunamente se ponía en práctica, de esta suerte, un vasto “programa” para “modificar la organización y funcionamiento de la CEIMSA a fin de que su acción marginal en los mercados de compra de productos agrícolas realmente protegiera y mejorara el ingreso rural; de que el almacenamiento y distribución de granos se realice con la mayor eficacia y al menor costo y, por último, de que se mantenga una acción permanente en los mercados del consumo para que los artículos de primera necesidad lleguen a la población necesitada en volúmenes suficientes, precios bajos y calidades satisfactorias”.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Y día a día vemos surgir, con esta misma finalidad equiparadora y justiciera de la Revolución Mexicana y de nuestra vigente Constitución político-social, nuevos organismos e instituciones que no solamente nos indican que la Revolución Mexicana está en marcha aún, sino que viene a señalarnos que no son pocos los esfuerzos que México continúa realizando a fin de superar sus carencias.