

Reformas a la Constitución de 1917

HASTA el 12 de agosto de 1938, se habían hecho 72 reformas a la Constitución y estaban promovidas dos más aún no aprobadas y promulgadas.

El señor licenciado Manuel Aguirre Berlanga, que fue constituyente algunos días y Secretario de Gobernación durante la época en que se discutió y promulgó la Constitución, escribió sobre las reformas la opinión siguiente:

“A partir del año de 1921 (fecha de la primera enmienda hasta el 18 de enero de 1935, día de la última), han sido modificados, algunos artículos varias veces, 3, 27, 37, 42, 43, 45, 51, 52 y 55; fracciones 56 a 59, 67, 72, 79, 82, 83, 84, 85, 89, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 133 y 14 transitorio.

Asombra el número, pero la abundancia no abarca sino una pequeñísima parte de la obra de Querétaro. Vivimos aún según el estatuto de 1917, en régimen representativo, popular, democrático y de República federal, con Estados soberanos aunque la soberanía de las entidades componentes de la Federación haya sufrido hasta ahora diversas acometidas.

Para cerrar este escrito inicial del comentario agregaré únicamente que la impresión de conjunto, sin prejuzgar respecto de las enmiendas en particular, obliga a hacer la siguiente clasificación:

I.—Reformas políticas dictadas exclusivamente para favorecer una facción política y los intereses de un hombre, como por ejemplo: la de los artículos 82 y 83 que abolieron el mandato que incapacitaba para ser Presidente de la República al ciudadano que hubiese figurado directa o indirectamente en asonadas, motines, cuartelazos y a los que hubieran desempeñado ese cargo, para que el general Obregón fuera reelecto.

II.—Reformas sobre distribución de funciones, cuyos efectos ineludibles, son aumentar excesivamente las facultades del Ejecutivo y disminuir gravemente las de los otros dos poderes, que estimulan las tiranías y rompen el equilibrio regulador de un buen gobierno.

III.—Reformas jurídico sociales, algunas de las cuales son de problemáticos beneficios para la colectividad.

IV.—Reformas que no perjudican ni favorecen a nadie.

V.—Reformas que no son materia constitucional y que como las del punto anterior no valen la pena de alterar al Código Supremo.

También el examen de conjunto produce la impresión de que la mayoría de las modificaciones fueron hechas principalmente por intereses de partido y rehuendo la discusión pública. Adviértase igualmente que los representantes no tuvieron la suficiente libertad para estudiar con detenimiento y serenidad los proyectos según deben meditar-se todas las reformas al Estatuto Constitutivo de la República. De otra suerte, si hubiera privado el entusiasmo revolucionario, el espíritu impersonal y altruista, el criterio independiente que alentaron los legisladores de 1916-1917, no se habrían conspirado contra la bandera unánimemente tremolada de la no reelección, ni contra la libertad municipal, ni contra la independencia del poder judicial, ni contra la soberanía de los Estados, ni, en fin, contra las saludables medidas dictadas para combatir el caudillaje, que son las modificaciones graves y trascendentales sufridas hasta hoy por la carta fundamental de la República.

Por todo puede asegurarse que las adiciones y reformas no restan ningún mérito, a la obra original del Constituyente, ni acusan imprevisión, ni ignorancia, ni falta de ponderación de parte del legislador de 1917. Pero siendo asuntos de general interés debe valorizarse una por una, ahora que la obra esencial de la revolución llega, a los veinte años de vida, como si dijéramos al dintel de su adolescencia, ya que en torno de aquel movimiento giran la economía, la política y la marcha de la sociedad mexicana”.

Por su parte, Félix F. Palavicini el mismo día 5 de febrero de 1937, al cumplir la Constitución veinte años, pronunció un discurso a nombre de la Asociación de Constituyentes en la ciudad de Querétaro, del cual insertamos la parte relativa a las reformas, que dice así:

“No queríamos los constituyentes, y no los hemos pretendido nunca y ningún constituyente jamás ha manifestado el deseo de considerar a la Constitución como una pieza monolítica, intocable e imperfectible; pero los constituyentes, al tratarse de la Constitución, hemos pretendido, —al fin pasión de padres— que se la toque con respeto, se la trate con consideración; y mi deber, desgraciadamente, en esta noche no es regar pétalos de rosas, sino traer un puñado de verdades ardientes para arrojarlas aquí, porque la historia se está haciendo veinte años después. Ya es tiempo de que comencemos a hacer historia

Yo afirmo que las reformas que se han hecho a la Constitución de 1917 hasta la fecha, no han sido indispensables; tal vez podría decir: que ninguna ha sido necesaria. Yo las reparto en tres grupos: las reformas ingenuas, las reformas estúpidas y las reformas criminales (Aplausos nutridos) Mo-

delo de reformas ingenuas: las hechas al Poder Judicial. El Poder Judicial, selección de doctos, de conspicuos maestros del derecho, que han de impartir la justicia, estaba ya en la Constitución bastante subalternada a la voluntad política, puesto que los elegía el Congreso. Las reformas posteriores quitaron la inamovilidad. Conformes, resignadamente conformes; pero agregaron en el 111 un aditamento bochornoso, que establece que una simple acusación de MALA CONDUCTA, basta para destituir a un Magistrado de la Suprema Corte o a un Juez de Distrito; es decir, pone en manos del Poder Ejecutivo el arbitrio completo del Poder Judicial. Nosotros no podemos aceptar esa reforma. (Aplausos).

Otra reforma ingenua es la agregada al artículo 3o. Nosotros establecimos la Escuela Laica, no quisimos que religión alguna interviniera en la enseñanza y un día, por una exaltación del espíritu demagógico, obra secretaria nada más, se agregó un aditamento que en todo caso pudo haber sido el plan de estudios de la Secretaría de Educación Pública, su programa de enseñanza; pero que de ninguna manera era necesario incrustarlo en la Constitución tanto más que incrustarlo o no, si no lo saben desarrollar, es innecesario. (Aplausos).

Entre los modelos de reformas estúpidas voy a citar el relacionado con la Isla de la Pasión, conocida por Clipperton. Veinte años Su Majestad, el rey de Italia, estuvo estudiando cómo debía fallar en el litigio que México y Francia tenían por esa Isla; durante veinte años estuvo esperando la oportunidad de que su fallo le aprovechara en su política internacional; y en el momento en que Mussolini creyó que era oportuno aprovechar para su política con Francia, fallar en contra de México, falló en contra de México. ¿Qué hizo México? Recibió el fallo y aquel fallo que había tardado veinte años en elaborarse, bien podría tardar entre nosotros otros veinte años en aplicarse, sobre todo cuando el Presidente de la República dictó un acuerdo firmado a la Secretaría de Relaciones para que se comunicara a todas las sociedades científicas, a todos los institutos técnicos de México, a fin de que estudiaran detenidamente, con calma, con tiempo, si debía acatarse tranquilamente aquel fallo. Algún tiempo después, ignoramos cómo, el Jefe del Departamento Diplomático preparó un proyecto de reforma constitucional, lo envió al Congreso, y se tramitó con esa festinación con que suelen tramitarse esas reformas constitucionales en que algunas Legislaturas las acuerdan, incluso, por telégrafo, y la Patria perdió un palmo de su territorio y la Constitución en forma estúpida se reformó. (Aplausos).

Otra reforma constitucional estúpida fue por la que se repartió el territorio de Quintana Roo en dos parte, para dar una fracción a Campeche y otra a Yucatán. Los que estudiaron esa reforma no conocieron seguramente la exposición de motivos de cuando se crearon esos Territorios y no se dieron cuenta de los fines estratégicos y políticos que representaba el pie de la Federación en la frontera de Belice y en la frontera de Guatemala; y por

un acuerdo inexplicable y también con una festinación que no debe perdonarse, el Territorio se fraccionó. Pero ¿qué sucedió después? Un año más tarde el Gobierno Federal se dió cuenta de que aquello era un absurdo, y violentamente, con prisa, se restableció el artículo y se volvió a poner como estaba en la Constitución. (Aplausos). Este caso demuestra que es necesario, para hacer una reforma, constitucional, estudiarla previamente, consultarla, meditarla, y no aprobar las reformas y las iniciativas de todo el mundo, sin meditación y sin medir la trascendencia de las mismas.

Y llegamos a modelos de reformas criminales. Pero, señores constituyentes, señores todos: No sentís que se levantan las manos de Aquiles Serdán, y los cadáveres de Madero y Pino Suárez y de Abrahám González y de cientos y cientos de militares, que expusieron su vida o que la perdieron en defensa de un ideal; no sentís el dolor de las madres que perdieron a sus hijos; y de las viudas que perdieron a sus esposos, no sentís que veinte años de cruenta lucha, amarguras sin fin y dolores inmensos quedaron borrados un día, porque la ambición de un tirano quiso que la lucha que había durado 20 años por la no reelección se convirtiera en reelección? (Aplausos estruendosos). ¿Y qué pasó después? Un año más tarde la Nación repudiando aquel aditamento absurdo y criminal repone la prohibición de la no reelección, incluyendo exageraciones drásticas que no critico, pero que no creo indispensables.

Y por fin llegamos a la más criminal de todas las reformas constitucionales. ¡Oh, señor licenciado Pozo! Su canto nos ha llenado de ternura y amor; nos ha convencido de que la juventud nos comprende y nos estima, pero hay reformas, señor licenciado, que ni la juventud nos hubiera pedido, ni nosotros hubiéramos consentido jamás. Voy a citarla. Y esta reforma, ¡oh! vergüenza para todos los mexicanos no se ha hecho en la Constitución; esta reforma se ha hecho con un mecanismo nuevo, distinto, absurdo, inesperado: esta reforma la ha realizado el Poder Judicial.

Señor Presidente de la Suprema Corte de Justicia; en lo que voy a expresar, llevo el dolor de todos los hombres que en México amaron el artículo 27 Constitucional; esto que voy a expresar es la angustia de los que dieron en el artículo 27 Constitucional una pauta revolucionaria que estableció en la Constitución un nuevo estado jurídico. ¿En qué quedamos? En que se define la revolución como un movimiento violento que el pueblo hace por la fuerza para cambiar un estado jurídico en otro; en esto estamos conformes y lo están todos los tratadistas: eso no lo hemos inventado los constituyentes. Pues bien, ese estado jurídico se ha desconocido por cinco fallos consecutivos de la Suprema Corte de Justicia, para declarar que no debe ser retroactiva la aplicación de la Constitución (Aplausos).

Voy a explicar esto. Retroactivo es todo progreso; retroactiva fue la Constitución dada en Francia por la Convención: retroactiva fue la libertad

de los esclavos; retroactiva fue la Constitución de la Federación norteamericana sobre las soberanías locales; retroactivo es todo aquello que cambia, trasmuta, desarraiga de un modo violento y rápido, por la voluntad del pueblo, un estado social para convertirlo en otro estado social.

Pues bien, la tesis de todos nosotros fue siempre que la Constitución había constituido de nuevo al país; que, por tanto, todos esos derechos, todos esos privilegios eran los que habíamos combatido con las armas y ahora con la ley, con una constitución. Pero, por arreglos vergonzosos, por arreglos inconfesables, se acordó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación diese cinco fallos consecutivos, reconociendo que antes de 1917... no había pasado nada. La Constitución no tenía ningún valor y podían seguirse explotando esas vergonzosas concesiones dadas a privilegiados extranjeros a espaldas de la Carta Magna. (Aplausos).

Todas las reformas hechas en la Constitución son reformas reparables, porque se pueden volver a corregir por medio de las Legislaturas y las dos Cámaras, pero esa reforma es muy difícil de reparar, porque incluye una responsabilidad internacional, porque hay un principio de derecho internacional que establece que se considera como denegación de justicia el que se apliquen a los extranjeros fallos contrarios a los que ya los tribunales del país han establecido como buenos, que han causado como dicen los abogados, ejecutoria.

Y bien, esto de los privilegios y de las concesiones legales que la Constitución desconoció, se trató una vez en Nueva Orleans. Concurría a un Congreso de Anunciadores del Mundo. Había cuatro o cinco mil hombres de negocios. De pronto el toast master —director de brindis—, se dirigió a mí para decirme: “Diga usted ciudadano mexicano, ¿cómo es que ustedes han desconocido las concesiones petroleras que daban derecho a la explotación del subsuelo por 99 años; leyes que habían expedido las dos Cámaras y había promulgado el Ejecutivo?”

Cuando contesté a esa interrogación, y como la costumbre americana para decir brindis es comenzar siempre con un chiste, tenía que estar al ambiente de la costumbre americana; y entonces dije: “Conozco la historia de un español de Puerto Rico, que volvió a su país varios años después de la ocupación americana, y le preguntaron: —¿Cómo va Puerto Rico, cómo sigue aquel pueblo? —Pues —dijo— va bien; hay escuelas, hay luz eléctrica, se han pavimentado las calles; pero los americanos han llevado una cosa con la que fastidian a los nativos y a los mismos españoles residentes allá; han llevado una cosa que llaman “equity”. Explíquese ¿qué cosa es? Vea usted: en mi negocio prestaba dinero a un veinticinco por ciento de rédito mensual, ante dos testigos y con papel timbrado. Si el deudor no pagaba, iba a reclamarle y el Juez Americano decía: Tiene razón el deudor: por “equity” no debe pagarle a usted. Cosas estas de “equity” que llevaron los jueces americanos a Puerto Rico.

Y yo les decía: "Se dieron concesiones para explotaciones petroleras por 99 años, cuando todos saben que la vida máxima de un pozo son veintinueve a treinta años". Se dieron por 99 años, pero aquellos explotadores no deberían pagar derechos ni al Municipio, ni al Estado, ni a la Federación, ni por derechos de exportación, es decir, les habíamos regalado toda la riqueza mexicana del subsuelo. Los constituyentes sabíamos eso, y en el artículo 27 quedó establecido que tales concesiones no tenían valor y no lo tenían —nosotros le dijimos— porque nosotros habíamos impuesto esa ley por la fuerza, pero podíamos haberlo hecho como el Juez Americano, por "equity": ¿Y qué sucedió después? Que por tan incomprensible arreglo se reformó la Constitución por el camino del Poder Judicial".

Entre las reformas propuestas por el Presidente General Lázaro Cárdenas, hay una que se refiere al derecho de huelga para los trabajadores de los talleres que fabrican municiones, a quienes la Constitución vedaba expresamente tal derecho. La otra reforma propuesta por el Ejecutivo demuestra un sentido de convicción democrática particularmente notable en un gobernante de Hispano-América. En realidad dentro de nuestro sistema Presidencial la fuerza del Poder Ejecutivo es enorme; pero el Congreso tiene, por su parte, la enorme facultad de manejar los presupuestos. Sin dinero, ningún Gobierno puede actuar y las leyes arancelarias, los impuestos, las leyes bancarias, fueron durante mucho tiempo concentradas en un solo Poder: El Ejecutivo quien operaba sin ninguna cortapisa con facultades legislativas. Desde la época del presidente Juárez, los presidentes de México, han gobernado con facultades extraordinarias para legislar. La Constitución originalmente prohibía que los Poderes pudiesen quedar en una sola mano; pero el abuso de la interpretación dio lugar a que el Presidente Cárdenas quisiera aclarar en forma nítida los conceptos, con lo que el Congreso Mexicano reasume plenamente sus facultades privativas. Los Congresos mexicanos deberán al Presidente Cárdenas ese progreso en la vida democrática de la República.

ADICIONES Y REFORMAS. FECHA DE SU PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL

Artículos.

30.	13 de diciembre	de 1934.
27	10 de enero	de 1934.
27 Fracción VII.	6 de diciembre	de 1937.
30	18 de enero	de 1934.
32	15 de diciembre	de 1934.
37	18 de enero	de 1934.
42	18 de enero	de 1934.
43	7 de febrero	de 1931.
43 2a. reforma	19 de diciembre	de 1931.

43 3a. reforma	16 de enero	de 1935.
45	7 de febrero	de 1931.
45 2a. reforma	19 de diciembre	de 1931.
45 3a. reforma	22 de marzo	de 1934.
45 4a. reforma	16 de enero	de 1935.
49	12 de agosto	de 1938.
51	29 de abril	de 1933.
52	20 de agosto	de 1928.
55, fracción V.	29 de abril	de 1933.
55, fracción VI.	29 de abril	de 1933.
55, adición. Fracción VII.	29 de abril	de 1933.
56	29 de abril	de 1933.
58	29 de abril	de 1933.
59	29 de abril	de 1933.
67	24 de noviembre	de 1923.
69	24 de noviembre	de 1923.
72 inciso (j)	24 de noviembre	de 1923.
73 fracción VI.	20 de agosto	de 1928.
73, fracción VI. 2a. reforma	15 de diciembre	de 1934.
73, fracción X.	6 de septiembre	de 1929.
73, fracción X, 2a. reforma	27 de abril	de 1933.
73, fracción X, 3a. reforma	18 de enero	de 1934.
73, fracción X, 4a. reforma	18 de enero	de 1935.
73, fracción XVI.	18 de enero	de 1934.
73, fracción XXV.	8 de julio	de 1921.
73, fracción XXV, 2a. reforma	13 de diciembre	de 1934.
73, fracción XXVI.	29 de abril	de 1933.
74. Adición. Fracción VI.	20 de agosto	de 1928.
74. Adición. Fracción VII.	20 de agosto	de 1928.
76, Adición. Fracción VIII.	20 de agosto	de 1928.
76. Adición. Fracción IX.	20 de agosto	de 1928.
79. Fracción IV.	24 de noviembre	de 1923.
79. Adición. Fracción V.	20 de agosto	de 1928.
79. Adición. Fracción VI.	29 de abril	de 1933.
82	22 de enero	de 1927.
83	22 de enero	de 1927.
83. 2a. reforma	24 de enero	de 1928.
83. 3a. reforma	29 de abril	de 1933.
84	24 de noviembre	de 1923.
84, 2a. reforma	29 de abril	de 1933.
85	29 de abril	de 1933.
89. Fracción XI.	24 de noviembre	de 1923.
89. Adición. Fracción XVII.	20 de agosto	de 1928.
89. Adición. Fracción XVIII.	20 de agosto	de 1928.
89. Adición. Fracción XIX.	20 de agosto	de 1928.
94	20 de agosto	de 1928.

94. 2a. reforma	15 de diciembre	de 1934.
95, fracción II.	15 de diciembre	de 1934.
95, fracción III.	15 de diciembre	de 1934.
96	20 de agosto	de 1928.
97	20 de agosto	de 1928.
98	20 de agosto	de 1928.
99	20 de agosto	de 1928.
100	20 de agosto	de 1928.
104, fracción I.	18 de enero	de 1934.
111	20 de agosto	de 1928a
115	20 de agosto	de 1928a
115, 2a. reforma	29 de abril	de 1933.
123. 1er. párrafo	6 de septiembre	de 1929.
123, fracción IX	4 de noviembre	de 1933.
123, fracción XXIX	6 de septiembre	de 1929.
133	18 de enero	de 1934.
14. Transitorio	8 de julio	de 1921.

NOTA.—Al entrar este libro en prensa existían dos reformas más a la Constitución aprobadas por el Congreso Federal a los artículos 34 y 123 fracción XVIII. Estas reformas todavía no contaban con la sanción de las Legislaturas de los Estados. El texto de ellas está inserto a continuación del de la Constitución vigente en la IV Parte de esta obra.