

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL**

# **ALGUNAS REFORMAS CONSTITUCIONALES**

**T E S I S**

**QUE PRESENTA PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO**

**JAVIER BERNARDO AGUILAR ALVAREZ DE ALBA**

**México 1970**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A mis padres**

***Ernesto Aguilar Alvarez***

**y**

***Aurora de Alba de Aguilar Alvarez***

# INDICE

## PRIMERA PARTE

	Pág.
<b>I.—GARANTIAS INDIVIDUALES:</b>	
1.—Trabajos Obligatorios .....	15
2.—Sistema Penitenciario .....	16
3.—Libertad Bajo Fianza .....	17
<b>II.—EL PUEBLO:</b>	
1.—La Nacionalidad Mexicana .....	18
2.—Discriminación a la Mujer .....	20
3.—Los Derechos de los Mexicanos .....	22
4.—La Fuerza Aérea Mexicana .....	23
<b>III.—EL TERRITORIO</b>	
1.—La Isla de Clipperton .....	24
2.—Territorio Federal .....	25
3.—Límites de los Estados .....	31
<b>IV.—LA FORMA DE GOBIERNO:</b>	
1.—Las Facultades Extraordinarias .....	34
El Comercio Internacional .....	36
2.—Los Habitantes que Representa la Diputación Federal .....	39
3.—Sesiones Extraordinarias .....	44
4.—Organización Política del Distrito Federal .....	46
5.—Empréstitos:	
A.—Internacionales .....	50
B.—Crédito Interior .....	50
6.—Contribuciones Federales .....	50
7.—Patentes de Corso .....	53
8.—Uso del Escudo y Bandera Nacional .....	53
9.—La Comisión Permanente .....	54
10.—Reelección de Presidente de la República .....	56
11.—Duración de los Cargos de Elección Popular .....	59
12.—Sucesión del Poder Ejecutivo .....	60
13.—Reelección de los Diputados .....	61
<b>V.—RESPONSABILIDAD:</b>	
1.—Responsabilidad por Mala Conducta de los Funcionarios Judiciales .....	62
2.—Responsabilidad de los Partidos Políticos .....	63

<b>VI.—ARTICULO 123:</b>	<b>Pág.</b>
1.—Ley del Seguro Social .....	64
2.—Las Huelgas .....	65
3.—Menores Capacitados para Trabajar .....	65
4.—Salario Mínimo .....	65
5.—Reparto de Utilidades .....	67
6.—Indemnizaciones .....	68

<b>VII.—LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION .....</b>	<b>68</b>
--	-----------

## SEGUNDA PARTE

### CAPITULO I.—Reformas en Materia Educativa

#### ANTECEDENTES:

1.—La Educación entre los Mexicanos .....	69
2.—La Colonia .....	69
3.—Constitución de Cádiz, de 1812 .....	70
4.—Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana .....	70
5.—México Independiente .....	71
6.—Acta y Constitución de 1824 .....	71
A.—Leyes de 18 y 23 de octubre de 1833 .....	72
7.—El Régimen Unitario .....	73
8.—La Constitución de 1857 .....	74
A.—Ley Orgánica de la Instrucción Pública de 1867 .....	75
B.—Porfirio Díaz y la Instrucción .....	75
—Escuelas Normales .....	75
—Congresos Nacionales de Instrucción Pública .....	76
—Ley de Educación Pública para el Distrito y Territorios Federales ..	76
—La Universidad de México .....	77

<b>LA CONSTITUCION DE 1917 .....</b>	<b>78</b>
--------------------------------------	-----------

<b>LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA .....</b>	<b>78</b>
---	-----------

1.—La Autonomía Universitaria .....	80
-------------------------------------	----

<b>LA EDUCACION SOCIALISTA .....</b>	<b>82</b>
--------------------------------------	-----------

1.—Campaña Contra el Analfabetismo .....	83
--	----

<b>EL TEXTO ACTUAL DEL ARTICULO 3o. ....</b>	<b>83</b>
--	-----------

1.—Ley Orgánica de la Educación Pública .....	84
---	----

2.—El Sistema Educativo Nacional y sus Perspectivas .....	84
---	----

A.—Educación Preescolar .....	85
-------------------------------	----

B.—Educación Primaria .....	85
-----------------------------	----

C.—Educación Secundaria .....	87
-------------------------------	----

D.—Nivel Medio Superior .....	89
E.—Educación Superior .....	90

**CONSIDERACIONES EN TORNO A LAS REFORMAS AL ARTICULO 3o. . . . . 94**

**CAPITULO II.—El Problema Agrario Frente a las Reformas Constitucionales**

**ANTECEDENTES:**

1.—Sus Orígenes .....	97
2.—La Colonia .....	98
3.—México Independiente .....	98
4.—La Constitución de 1857 .....	99
A.—Ley de Nacionalización .....	99
B.—Las Compañías Deslindadoras .....	100
C.—El Régimen de Díaz .....	100
5.—La Revolución Mexicana .....	102
A.—Zapata al Combate .....	103
B.—Triunfo de la Revolución .....	103
C.—Zapata por su Cuenta .....	104
D.—La Etapa Constitucionalista .....	105
E.—La Obra Legislativa del Gobierno en Veracruz .....	106

**EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL:**

1.—El Proyecto de Carranza .....	107
2.—Proyecto de la Comisión Extracamara .....	108
3.—Dictamen de la Comisión .....	109
4.—El Texto Original .....	109
A.—Evolución de la Legislación Agraria de la Revolución .....	111

**PRIMERA REFORMA.—El Juicio de Amparo en Materia Agraria .....** 111

**SEGUNDA REFORMA:**

1.—Condición para el Respeto de la Pequeña Propiedad .....	113
2.—Abrogación de la Ley de 6 de enero de 1915 .....	114
3.—Supresión de la Categoría Política .....	114
4.—Reconstitución de Ejidos .....	114
5.—La Propiedad Comunal .....	115
6.—Organización de las Autoridades Agrarias .....	115
7.—Procedimientos Agrarios .....	115

**TERCERA REFORMA:**

1.—Restitución del Amparo en Favor de los Pequeños Proprietarios .....	117
2.—Extensiones de las Distintas Formas de Propiedad .....	117

## PERSPECTIVAS DEL PROBLEMA AGRARIO

### CAPITULO III.—Reformas Electorales

Pág.

#### PARTICIPACION FEMENINA EN LA VIDA POLITICA:

1.—Planteamiento del Problema .....	123
2.—Participación de la Mujer en las Elecciones Municipales .....	124
3.—Intervención Feminista en la Vida Política del País .....	125

#### DIPUTADOS DE PARTIDO:

1.—Sistemas de Sufragio .....	128
2.—El Sistema Mixto Adoptado .....	132
3.—Requisitos para Obtener Diputados de Partido .....	132
4.—Efectos de la Reforma .....	133

#### EL VOTO A LOS 18 AÑOS:

1.—Antecedentes .....	134
A.—Constitución de Apatzingán .....	134
B.—Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana .....	135
C.—La Constitución de 1857 .....	135
2.—La Constitución de 1917 .....	136
A.—Iniciativa del PPS .....	136
B.—Precedentes Internacionales .....	136
3.—Exposición de Motivos .....	137
4.—Efectos Previsibles de la Modificación .....	139

### CAPITULO IV.—El Apartado B del Artículo 123 Constitucional

#### ANTECEDENTES:

1.—Leyes de Trabajo Estatales .....	141
2.—Códigos Federales de Trabajo .....	141
A.—Proyecto Portes Gil .....	141
B.—Proyecto de la Secretaría de Industria .....	142
C.—Ley Federal de Trabajo .....	143
3.—Congreso de Derecho Industrial .....	143
4.—Acuerdo de don Abelardo L. Rodríguez .....	144
5.—Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión .....	144
6.—Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado .....	145
7.—La Seguridad Social Burocrática .....	148

#### APARTADO B DEL ARTICULO 123:

1.—Exposición de Motivos .....	149
2.—Elevación del Estatuto a la Constitución .....	150
A.—Dictamen de la Comisión .....	150
3.—Comparación de los preceptos del Estatuto con el Apartado B del Artículo 123 .....	151
4.—Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado .....	153

CONSIDERACIONES FINALES .....	155
-------------------------------	-----

## INTRODUCCION

*Es y ha sido costumbre hacer en los trabajos recepcionales, una enumeración detallada de las adhesiones de gratitud, bajo el rubro: Dedicatoria. Ellas han tenido, de acuerdo con el individuo una elasticidad muy grande, yendo desde la abstinencia hasta la exageración, aun en la omisión; permiten dar a la publicidad la razón de ser de la misma.*

*Lacónicamente he expresado: "A mis Padres", precisamente por ser en el hogar que ellos constituyen, en donde se gestó originalmente mi inquietud de jurista; al calor de temperamentos encontrados, aparentemente opónibles, pero en el fondo complementarios, como lo demuestra la magnífica construcción de la mancuerna: Integridad-Fortaleza, en la que procuraré siempre encontrar la pauta de mi vida.*

*No dejo de reconocer las vivencias y estímulos que de mucha gente he recibido, lo cual indudablemente fortalece mi espíritu para una batalla, iniciada sólo con esperanza. Esperanza no a los designios aventurados del destino, por el contrario, formada a la luz de un reto: crear mis propias circunstancias.*

*No quiero dejar pasar esta advertencia inicial, sin manifestar mi testimonio de gratitud al doctor Mario de la Cueva, por haberme dirigido este trabajo profesional, observando una conducta: sabia, prudente y tolerante, ante lo pobre de mis consideraciones, permitiéndome de esta manera, sentir la libertad en los escasos razonamientos hechos en el trabajo. Por todo lo anterior, aun cuando no tuve el privilegio de ser su alumno en los cursos que ha impartido, me place dejar asentado mi reconocimiento a su calidad de: Maestro y Amigo.*

*Al iniciar el desarrollo del trabajo y ante la gran cantidad de reformas sufridas por la Constitución, a las personas que les comenté el tema me animaron o desanimaron, de acuerdo a sus muy respetables juicios. Ello indudablemente me hizo dudar, pero afortunadamente mi consideración inicial —el debate acerca de una nueva Constitución— se vio alimentada con otras: la necesidad de conocer con un poco más de intimidad la realidad constitucional del país, el requerimiento de hacer un estudio y no sólo cubrir el trámite, además ahora finalizado el trabajo, el incentivo para hacer nuevas investigaciones.*

*Inicialmente me propuse analizar todas las reformas constitucionales, sin embargo el intimar un poco con ellas, me di cuenta que de incluir las hechas al Poder Judicial, el trabajo se hubiera duplicado, en número de páginas y en tiempo. Por eso, el nombre del trabajo es: "ALGUNAS REFORMAS CONSTITUCIONALES".*

*El plan que me propuse fue fundamentalmente hacer una investigación histórica de cada una de ellas, para determinar su comunión o divorcio, de los principios*

*directrices de nuestra Carta Magna. Para lo cual adopté los siguientes criterios: Circunstanciales, Integradoras, Atributivas y Políticas.*

*Son circunstanciales todas las adiciones o modificaciones que obedecen a un motivo real, producido por el transcurso del tiempo, que ha cambiado la concepción de las costumbres.*

*Se califican integradoras, cuando tomando en consideración la premura con que trabajó el constituyente originario, se crearon ciertos vicios o defectos, que afectaban la exacta aplicación de los postulados constitucionales. Tal es el caso de la supresión del amparo, para todos los afectados por las resoluciones de dotación y restitución de tierras.*

*Políticas son aquellas innovaciones utilizadas por los titulares del Poder, para colmar exclusivamente sus propios intereses. Por ejemplo: la autorización para reelegirse al general Obregón. Para una explicación más detallada de estas modificaciones, puede verse el análisis hecho a la educación socialista.*

*Atributivas. En virtud de ellas, se aumenta el caudal de facultades otorgadas al Ejecutivo, o alguna otra autoridad federal, en detrimento de cualquier otro organismo del Estado. v. gr. la adición hecha a los Artículos 49-131.*

*De adoptarse estos criterios, indudablemente debía haber más reservas a las que fueran atributivas o políticas. Esto nos conduce a precisar: El organismo al que se le encomienda hacer alteraciones constitucionales y su esfera de competencia.*

*En la doctrina constitucional con bastante frecuencia se ha discutido la reformabilidad de la Constitución, México no ha sido excepción, su actual Constitución tiene en su haber una modificación por cada semestre de vida; lo que ha hecho acentuarse la polémica, agudizándola aún más, el editorial de un célebre historiador en mayo de 1969, que proponía: La celebración de un congreso constituyente, en el que camparon las ideas en voga. Todos estos ingredientes han formado un polvorín, que en síntesis han dejado una atmósfera que parece enturbiar el esplendor de la Carta Magna de 1917.*

*Las diferentes constituciones que rigen a los diversos países del mundo, han adoptado diferentes sistemas. El primero es la admisión ilimitada a reformar cualquier principio constitucional, lo han hecho suyo las legislaciones de: Francia, Suiza y Rumania. El segundo excluye ciertos principios que no pueden ser modificados, tal es el caso de Grecia, la Constitución Checoslovaca de 1927 y la de Estados Unidos. El tercero es la posibilidad temporal de modificación, o sea que en un determinado periodo de tiempo no puede sufrir alteración, como la hacía en cierta manera nuestra Constitución de 1824, que impedía: Hacer una modificación antes de 1930 y aprobar un mismo congreso la reforma por él calificada. El cuarto es el sistema cíclico, o sea, señala los términos dentro de los cuales se puede innovar, por ejemplo: La Constitución griega de 1924, que marcaba un espacio de cinco años para volver hacer la modificación. El último es el indefinido, no señala ninguna prohibición ni autorización, sólo establece el procedimiento para hacerlas.*

*Los tratadistas tampoco se han puesto de acuerdo, aquí los campos se encuentran más delimitados, porque el problema se centra en: determinar la amplitud de facultades que tiene el Poder Revisor; mientras algunos opinan son ilimitadas, otros se inclinan por cierto freno, como por ejemplo, Schmitt, sugiere no deben ser alteradas las decisiones políticas fundamentales.*

En casa, don Emilio Rabasa, con fundamento en la Constitución de 1857, argumentó: El Poder Revisor no ejerce la soberanía y de acuerdo con la Fracción VII del Artículo 72, el órgano revisor no puede crear un nuevo Estado. Lo siguieron en su pensamiento, Jorge Gaxiola, Guilebaldo Murillo y Luis Felipe Canudas, aun cuando lo hacen con razones diferentes, todos concuerdan: El poder revisor no puede alterar cualquier principio de la Constitución.

Por el otro lado encontramos el pensamiento de los maestros: Burgoa, Tena Ramírez y Hernández, que convienen: El constituyente permanente puede llevar a cabo por vía de adición o de reforma cualquier modificación a la ley suprema.

El organismo encargado de reformar la Constitución, está integrado por: El Congreso de la Unión y las legislaturas locales. Para que pueda ser aprobada una reforma se requiere el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso Federal y la mayoría de las legislaturas. Posteriormente el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente deberán hacer el recuento. Originalmente la auditoría de las aprobaciones competía sólo al Congreso de la Unión; por la modificación a la organización general de la comisión permanente, también se le facultó para que ella la pudiera hacer.

Al describir la estructura del poder revisor de la Constitución, lo hicimos con el propósito de señalar el texto expreso de la Constitución, que hace referencia a las modificaciones constitucionales, para dejar en claro la ubicación de nuestra Constitución en el grupo de las indefinidas. Aun cuando en consideraciones extras se pudiera oponer la irreformabilidad de ciertos principios, no existe una prohibición claramente señalada para hacerlo; de esta manera, pende la duda de conocer qué principios pueden quedar vedados para el Poder Revisor y en su caso, cuál sería el organismo competente para hacerlas.

De considerar indicado delimitar la competencia del actual Poder Revisor, se debe establecer en forma expresa los asuntos que no podrá conocer, ideando un organismo de mayor representación que si lo pueda hacer, pues es claro que la soberanía no puede ser restringida.

En el mundo de los autores de Derecho Constitucional Mexicano, se ha apelado al referéndum ya planteado en el seno del Congreso de 1857 y rechazado por ser impropio para nosotros; también don Sebastián Lerdo de Tejada insistió, reconociendo después su error. Actualmente su empleo sería ocioso, atendiendo a la forma viciada en que se convoca a los electores, obteniendo sólo una copia de los textos extranjeros, de mala aplicación en el país.

Otros ilustres constitucionalistas hacen remembranzas al sistema empleado en 1824, para resolver el problema. Evidentemente es más convincente, pero no llega a satisfacer. Dejar un lapso entre el estudio y la aprobación, es saludable, sin embargo, trasladar la aprobación para el Congreso siguiente, en la actualidad, se convertiría en calificar la obra gubernativa precedente.

En la transformación de principios constitucionales trascendentes, debería dejarse proponerlos a todas las personas que tienen capacidad para hacer iniciativa que lo harían ante la Cámara de Diputados, la cual de inmediato correrá traslado (copia del proyecto) a toda las legislaturas en ejercicio, para que le den amplia difusión. Una vez transcurridos dos años las legislaturas de los estados, la Cámara de Diputados y Senadores, los gobernadores de los estados y territorios y el Presi-

dente de la República, tendrán derecho a nombrar cada uno de ellos un representante, que se reunirán en la ciudad de Querétaro, para discutir, aprobar o rechazar la propuesta.

**Indudablemente este sistema debería ir secundado, por una ley reglamentaria, que precisara debidamente la manera de manejar este mecanismo.**

**La Constitución quedaría con dos órganos revisores, el que tuviera competencia sólo para ciertos principios previamente establecidos y el que pudiera alterar el resto de los aspectos constitucionales.**

**Para concluir sólo me resta recomendar se dé un trato más científico al catálogo de ideales constitucionales, tanto por parte de los legisladores, como jueces y tratadistas, pues aun en el supuesto de su inobservancia, debemos concebir su verdadero propósito, de ser un reto para formar nuestra propia integración, parafraseando, a Unamuno, para ser nosotros mismos.**

J. B. A. A.

## Garantías Individuales

### ARTICULO 5o.

Reforma 17/Noviembre/1942.

**TRABAJOS OBLIGATORIOS.**—A nivel constitucional desde 1917 se estableció un catálogo de trabajos obligatorios, distinguiendo los exclusivamente obligatorios y los obligatorios y gratuitos. A partir de la Reforma se incluyó dentro de la última categoría a las funciones censales, aprovechándose también la modificación para configurar una clasificación tripartita, puesto que se sumó una nueva forma, la de los trabajos obligatorios y retribuidos en los términos de la ley con las excepciones que ésta señale, perteneciendo a ella los servicios profesionales de índole social.

La determinación de la obligatoriedad radica en la existencia de un interés nacional (1) para exigirlo de esta manera. La expresión utilizada por el maestro Burgoa se equipara al interés público empleado por los sociólogos. Para significar el hecho de que la organización política tiene necesidades que satisfacer, lo cual impone la cooperación de los gobernados para la realización de varios fines humanos, que no pueden ser cumplidos o que al menos no pueden ser cumplidos suficientemente sin dicha colaboración (2).

Conceptuando el censo como la enumeración general, directa y simultánea de todas las unidades incluidas en el campo de aplicación respectivo (Art. 91 del Reglamento de la Ley Federal de Estadística), resulta indiscutible que su adición en los textos constitucionales de ninguna manera crea un divorcio con el espíritu del constituyente de 17, respetando el interés nacional ahí consagrado. En lo tocante a los servicios profesionales, ya en el seno de la misma Constitución se consagra la índole social que deben contener para ser obligatorios, por lo tanto al igual que en caso anterior no se encuentra una infracción a los deseos del constituyente originario.

Con este trabajo pretendemos encontrar los impulsos que han originado las reformas a la Constitución, para ello tratamos de formar grupos similares en lo concerniente a los móviles de la renovación. En esta reforma proponemos el primero de los criterios, el de las Reformas Circunstanciales, motivadas por causas poste-

(1) DR. BURGOA, Ignacio — Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa. 1954.

(2) RECASENS SICHES, Luis — Sociología — Séptima Edición. México, 1965 — Pág. 589.

riores que de ninguna manera pudieron prever los padres de la Constitución, siendo indispensable que de ninguna forma exista un divorcio con el espíritu de la Constitución.

## ARTICULO 18.

Reforma 23/Febrero/1965.

**SISTEMA PENITENCIARIO.**—Para determinar debidamente el alcance de esta innovación, recurriré a hacer una breve historia de las tesis sostenidas para determinar la competencia en los presidios de los reos ya sentenciados. El proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza propugnaba por la centralización de los sitios destinados para la extinción de penas. El dictamen elaborado por la comisión encargada de estudiar este artículo, consideró por una gran serie de razones político-sociales ir en contra del proyecto, facultando a los estados para establecer su sistema penitenciario. Por una causa ajena a este asunto en la Navidad de 1916 no pudo ser aprobado el artículo, no obstante en la 64 sesión ordinaria, siendo ya suprimido del artículo la subsistencia de prisión preventiva en los casos de que un delito tenga señalada pena alternativa pecuniaria y corporal. Fue aprobado por 155 votos contra 37.

De acuerdo con la exposición de motivos para la reforma del precepto constitucional, tres eran las razones para cambiar el sistema penitenciario de los reos sentenciados. En primer lugar debido a que en muchas entidades de la República no se cumple con la garantía de tener separadas a las personas sujetas a prisión preventiva de quienes han sido ya sentenciados, por la carencia de recursos económicos suficientes. En segundo lugar no implica una violación al principio de la soberanía de los estados, puesto que debe existir un convenio entre la Federación y los estados. Por último, el traslado del delincuente fuera del territorio del Estado en que delinquirió no implica una pena adicional, ya que el desarrollo alcanzado por los medios de comunicación permite que un delincuente pueda ser trasladado con facilidad a cualquier parte de la República.

A la primera razón la llamaremos para el sólo efecto de rápida identificación económica. El raquítico presupuesto de varios estados sólo aparentemente es causa de renovación, ya que el planteamiento no es acertado, debiendo decir si los estados no tienen recursos para organizar sus cárceles destinaremos una partida específica para la solución de su problema. En síntesis el resultado fue aumentar las obligaciones de la Federación en detrimento de los derechos de los estados, causando una readaptación social más difícil por la concentración de delincuentes tan distintos en sus motivos más remotos para delinquir.

Los convenios propuestos por la Reforma en la práctica resultan irrealizables, pues deben existir en una misma colonia penitenciaria secciones para los presos de cada uno de los estados, utilizando distintos medios de regeneración, todo esto teniendo en consideración las condiciones que impondrían los estados; lo generado por esta situación ideal sería desastroso, ya que conduciría a hechos que aparecerían injustos, y el costo de mantenimiento aumentaría; pero basta de deambular por campos teóricos, conociendo nuestra realidad circunstante estos convenios serían de adhesión, estipulando la Federación las cláusulas a su antojo.

Irrefutable es que los reos pueden ser trasladados rápidamente de un lugar a otro, pero esto no tiene ninguna importancia, lo trascendente es que los familiares

y personas apreciadas por los delincuentes, no tienen los medios necesarios para llevar a cabo esos viajes, y esto anula el aliciente de tener un contacto con el mundo exterior a las rejas del presidio, como consecuencia se lleva a cabo un doble distanciamiento el del lugar de origen y el del proceso de regeneración.

Dejando a un lado las razones en pro o en contra al nuevo sistema, no se debe olvidar el espíritu que iluminó al precepto, para tratar de hacer cambios, menos aun cuando este resulta un auxiliar valiosísimo en el lento pero firme proceso de crear una federación poderosa en detrimento de las atribuciones de los estados. En este orden de ideas y de acuerdo con el plan que nos hemos propuesto, creo que el calificativo para este tipo de reformas es el de atributivas, ya que permite la adquisición de mayores ventajas para alguien en perjuicio de un principio constitucional.

## ARTICULO 20

Reforma 2/Diciembre/1948.

**LIBERTAD BAJO FIANZA.**—En la exposición de motivos de su proyecto de Constitución, don Venustiano Carranza sostuvo la tesis de no dejar al arbitrio del juez la concesión o denegación de este derecho, estableciendo que debía otorgarse cuando el delito no tuviera una pena mayor de 5 años de prisión. La regla estuvo inspirada a la luz del Código Penal de 1871 (3), en el que se establecían penas fijas, no dejando al juez en posibilidad de determinar entre un mínimo y un máximo; no es hasta 1931 cuando en la legislación penal se incorpora este principio.

Cabe recordar la sentencia que se dictó en el año de 1933 en la queja 295/932, en ella se estimó inconstitucional el artículo 566 del Código de Procedimientos Penales que transcribía lo propuesto por Carranza y que fue aprobado por los diputados constituyentes (4); resolviendo que es el término medio aritmético de la penalidad fijada al delito, al cual debe estarse para conceder la libertad bajo caución; obviamente esta interpretación en esa época fue incorrecta, pues aún permanecía vigente el principio de tener que sujetarse a la pena mayor para otorgar la libertad bajo fianza.

En realidad a partir de 1931 se originó un divorcio entre el Código Penal y la Constitución, por una parte el primero de ellos incorporó una nueva modalidad para determinar las penas, y por otra la Carta Magna conservaba el principio establecido por el código anterior, al hablar que debe estarse a la pena mayor. Los nuevos derroteros de la Ley Penal constituían una necesidad, la de incorporar los a nuestros principios fundamentales sin romper de ninguna manera con la tradición constitucional. Por esto considero afortunada la reforma de 48, pues conserva el espíritu de la norma pero se adapta a las modernas circunstancias.

No debemos dejar pasar que el monto de la fianza se incrementó, pero así como el derecho progresa, lo hace la vida económica, habiendo disminuido en su valor el peso, creándose los nuevos consorcios financieros y comerciales, se originaron nuevas razones para proteger a cierto tipo de delitos, en este caso los que atacan a la persona en su patrimonio. Ambos motivos el económico y el legal, nos inducen a pensar en que esta reforma es circunstancial.

(3) Código Penal de 1871.

(4) Legislación Penal.

## EL PUEBLO

ARTICULOS 30, 37, 73 — Frac. XVI

Reforma 18/Enero/1934.

**LA NACIONALIDAD MEXICANA.**—Antes de analizar todo lo referente a la nacionalidad considero pertinente delimitar bien el concepto de Nación para explicar fundamentalmente el tema y subtema con que hemos denominado esta reforma. En la nación deben distinguirse dos aspectos: el social y el jurídico, en torno al primero de ellos, Pascuale Mancini ha elaborado una siguiente definición: "Es una sociedad natural de hombres a quienes la unidad de territorio, de origen, de costumbres y de lenguaje lleva a la comunidad de vida y de conciencia social" (5).

Sin tomar en cuenta lo acertado de la definición, la tomaremos como punto de partida, puesto que reeditúa para nosotros un gran beneficio, al permitirnos sobre todo glosar sus elementos indispensables.

La existencia de un grupo numeroso de personas es el primer elemento. Pero, ¿cuáles son las vinculaciones que los unen? Al recurrir a la doctrina ella nos auxilia en la solución de la incógnita en forma generalizada, sentenciando: Sin vínculos naturales de comunidad de vida y conciencia social no se pretende negar la existencia de causas convencionales en la formación de la nación, sino marcar precisamente la diferencia específica primordial entre el grupo de hombres "Nación" y cualquier otro grupo numeroso de hombres.

La comunidad de vida requiere para su existencia de diversos elementos, el primero es el territorio, porque el grupo en todo su conjunto ocupa sólo una zona en el mismo tiempo en que la adaptación se produce por la lucha colectiva dirigida coordinadamente al mejoramiento de las condiciones de la agrupación.

Al territorio debe agregarse el lenguaje que es el instrumento de que se valen los miembros de la colectividad para poderse comunicar y así efectuar la coordinación mencionada.

A la par de los elementos objetivos mencionados existen condiciones subjetivas para la existencia de una nación, éstos son:

- a) El conocimiento que cada uno de los agrupados tenga de ser miembro de él.
- b) La voluntad de formar parte del grupo,
- c) El deseo de mejoramiento y engrandecimiento del mismo; todos ellos se aprovechan de instrumentos que varían de acuerdo con las escuelas sociológicas, para citar a manera de ejemplo algunos de ellos, mencionaremos la unidad de tradición y la unidad religiosa.

La función de la sociología es mostrarnos los medios y formas para construir la nación. Pasando al campo del Derecho lo importante será la existencia de un orden dentro de la comunidad, por lo tanto, lo importante radicará en ver cuándo el derecho otorga la nacionalidad a determinadas personas para formar el pueblo del Estado, que es el grupo de individuos en cuya protección, conservación, bienestar, etc., residen los fines del Estado y los fines del Derecho (6).

(5) Apuntes de Derecho Internacional Privado — Por el Lic. Eduardo Trigueros S. Edit. Teotihuacán.

(6) Apuntes de Derecho Internacional Privado — Por el Lic. Eduardo Trigueros — Edit. Teotihuacán.

Conforme al párrafo anterior distinguimos el campo de lo jurídico y de lo sociológico, diferenciando nación y nacionalidad, lo primero propiedad de la sociología, y por lo tanto la nacionalidad es: "el atributo jurídico que señala al individuo como miembro del pueblo de un Estado" (7).

Para la atribución de la nacionalidad en el transcurso de la historia se han empleado dos sistemas, el de atender a la filiación para otorgarlo, sin lugar a duda el primero. Posteriormente al edicto de Caracalla aparece frente a este sistema de atribución de nacionalidad *jus sanguinis*, el principio opuesto, *jus soli*, que hace derivar la nacionalidad de los individuos del lugar de nacimiento. (8)

Por su esencia misma la regulación general de la nacionalidad siempre ha incumbido a la Constitución, en México todas las constituciones que hemos tenido así lo han hecho, excepto la de 1824 que se limitaba a demarcar el territorio que comprendería la nación, en todas las demás se ha adoptado algún criterio que ha variado conforme al tiempo, también han existido leyes reglamentarias a los artículos de la Constitución relativos a este tema, como la Ley de 1886 conocida con el nombre de Ley Vallarta, denominada así para honrar la memoria de su ilustre autor, y la Ley de Nacionalidad y Naturalización del 5 de enero de 1934.

En términos generales el criterio adoptado por la Constitución de 1917 fue el de atribuir la nacionalidad mexicana mediante filiación o sea *jus sanguinis*, mas no fue el único, porque aunque veladamente también incorpora el *jus soli*, al decir: "Se reputan mexicanos por nacimiento los que nazcan en la República de padres extranjeros, si dentro del año siguiente a su mayoría de edad manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores que optan por la nacionalidad mexicana y comprueban ante aquélla que han residido en el país los últimos 6 años anteriores a dicha manifestación" (9).

El *jus soli* en el texto original aparece sólo como regla de excepción, confirmando la calidad de mexicano a los extranjeros que demostraron tener una estancia prolongada en el país, haber nacido aquí y llegar a la mayoría de edad, eran muchas las condiciones que debían llenarse, pero ciertamente a estas personas no se les podía equiparar a las que obtienen su calidad mexicana en forma derivada, o sea nacionalidad automática y naturalización, ya que ambas se obtienen por causas posteriores al nacimiento.

En razón de que el desarrollo económico y la potencialidad económica de un país está en el número de brazos de que disponga y que México puede ser clasificado como país de inmigración, se vio en la necesidad de otorgar la nacionalidad mexicana a todas aquellas personas que por cualquier circunstancia tengan un lazo de unión con el país por débil que éste sea, según se desprende de la exposición de motivos de las reformas hechas al artículo 30 de la Constitución en 1933 puestas en vigor en 1934. Donde se adoptaron los dos sistemas mencionados: *jus soli* y *jus sanguinis* para atribuir nuestras nacionalidades; la adopción de ambos sistemas obedece a un criterio meramente incrementativo (10), aunque también se dice, en la misma

(7) Ob. Cit.

(8) Ob. Cit.

(9) Constitución Política Mexicana — Edit. Andrade 1964.

(10) Breves Consideraciones sobre las Reformas de 1969 al Artículo 30 Constitucional Fr. II — Sobre nacionalidad — Por el Lic. Víctor Carlos García Moreno — Revista de la Facultad de Derecho.

exposición de motivos, que se trató de evitar otorgar las nacionalidades mexicanas virtuales o artificiales a personas desvinculadas de nuestra realidad.

México es un país nuevo, un país que necesita aumentar su población, que necesita aumentar sus nacionales (11) estas palabras las pronunció el diputado Lizardi el 19 de enero de 1917, con ellas queremos significar no la opinión mayoritaria del Congreso Constituyente, sino la idea que desde la segunda década del siglo flotaba en el ambiente mexicano, la de haber sido México un país pobre en población. Esto nos conduce a pensar que los diputados constituyentes fueron tímidos al no inducir en forma categórica el *ius soli* en la Constitución, posiblemente por los antecedentes como la Constitución de 57 y el Proyecto de Carranza propugnadores de la implantación exclusiva del *ius sanguinis*, que no les permitieron actuar serenamente.

En atención a los párrafos anteriores no dudamos en afirmar que no existe un divorcio de las dos disposiciones constitucionales, la de 17 y la de 1934, pues si es cierto que el criterio unitario de la primera fue cambiado por el mixto de la actual, también es verdadero que desde 1917 se dejaba una posibilidad para aceptar ambos criterios, aunque condicionado a la completa vinculación con los efectos de nuestra patria, por todo esto consideramos a la Reforma Circunstancial, en tanto no contradice totalmente el espíritu del legislador ordinario, y son necesidades posteriores las que inducen a renovar.

## ARTICULO 30 — Fr. II

Reforma 27/Diciembre/1969.

**DISCRIMINACION A LA MUJER.**—En la tercera década del siglo el constituyente permanente, al transformar los criterios para conferir la nacionalidad mexicana, en la fracción II del artículo correspondiente estableció:

Artículo 30: La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

a) son mexicanos por nacimiento:

Fr. I.

Fr. II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano y madre extranjera, o de madre mexicana y padre desconocido.

De la lectura de esta fracción se induce que quien transmitía la nacionalidad originaria era el varón, tal cual es la regla internacional de la materia, pero que chocaba abiertamente con la tónica igualitaria que nuestra legislación imprime a ambos sexos. Es más, para que la mujer pudiera transmitir la nacionalidad de modo originario y a través del *ius sanguinis*, tenía que engendrar con padre desconocido y la discriminación era llevada al máximo en virtud de que la mujer para ser trasmisora de nuestra nacionalidad, tenía que ejercer la prostitución. (12) Otra cuestión que quedaba al margen de esta regla general era la de dirimir la situación personal de un infante nacido en el extranjero, registrado como hijo de madre mexicana y padre desconocido, que después era reconocido o legitimado por el presunto padre.

Para llevar a cabo la modificación los creadores de la Reforma argumentaron las siguientes razones:

(11) Derechos del Pueblo Mexicano — Edición de la Cámara de Diputados.

(12) García Moreno, Víctor C. — Ob. Cit.

1o.—Eliminar la humillante discriminación, que antes de la Reforma se hacía a la mujer mexicana;

2o.—Dar la posibilidad de que el hijo de madre mexicana y padre extranjero, nacido fuera del territorio nacional pueda adquirir la nacionalidad mexicana desde su origen, a través del jus sanguinis;

3o.—Dar la posibilidad de que el hijo de madre extranjera y padre desconocido, nacido fuera del suelo mexicano, pero que con posterioridad el presunto padre, quien resulta ser mexicano, reconoce o legitima, el niño pueda heredar la nacionalidad mexicana originariamente, y

4o.—Dar la posibilidad de que el hijo extramatrimonial de madre mexicana, nacido fuera de nuestro territorio que aunque sea legitimado después por el padre extranjero, pueda el infante seguir conservando la nacionalidad originaria mexicana que la madre un día le otorgó" (13).

El movimiento feminista culminó en 1953, cuando le fueron conferidos derechos políticos, tanto para votar como para ser votadas, por eso ante la crítica legal la fracción II aparecía como una clara discriminación a la mujer, ni dudarle que esto es a simple vista, de ahí que el recurrir a un breve análisis nos capacitará para encontrar la comunión entre la fachada y el interior del precepto, o en su defecto la falta de conexión.

Por una parte existen las críticas mencionadas a la multicitada fracción, por otro lado el de fundamentar al reformador de 1934 al amparo de las siguientes razones: 1.—Se pretendía declarar que los hijos legítimos siguen la nacionalidad del padre en tanto que los llamados no legítimos o ilegítimos siguen la nacionalidad maternal, esta regla fue elaborada cuando el criterio preponderante era el de la patria potestad junto con la supremacía del padre en el seno del hogar. Conocidos los argumentos en favor y en contra del antiguo texto de la Constitución, podemos afirmar la indiscutible inequivalencia de sexos en el seno del matrimonio, índice indispensable para efectuar la antes dicha modificación de conformidad con los nuevos lineamientos legales.

Anteriormente los hijos de padre extranjero y madre mexicana eran reputados como extranjeros, en la nueva legislación ya son considerados como mexicanos, aunado a la razón anterior este motivo encuentra su rápida explicación. Pero debemos prevenirnos porque con la reforma se está incoando el fenómeno de la doble o múltiple nacionalidad, y otro más, el de nacionalidades virtuales, por ello México adhiriéndose al pensamiento de García Moreno debe abanderar un movimiento a favor de la nacionalidad efectiva.

En las razones 3 y 4 se pretende prevenir la pérdida de la nacionalidad por una causa posterior al nacimiento, como el reconocimiento y legitimación, distinguibles, en que en el último se les tiene como nacidos de matrimonio a los hijos habidos antes de su celebración, por lo cual el reconocimiento se refiere a hijos nacidos fuera de matrimonio. (14) La digresión tiene utilidad en tanto nos auxilia para precisar bien una idea, no es el acto posterior al nacimiento el que contiene la nacionalidad, es la expectativa de derecho, que de cumplirse condiciones debe forzosamente llevarse a cabo, por ejemplo: al nacer el hijo por ese solo hecho adquiere la filiación con su madre, no así del padre que voluntariamente debe manifestar su consentimiento

(13) García Moreno, Víctor C. — Ob. Cit.

(14) Código Civil — Título VII — Capítulos III y IV — Ed. Porrúa 1966.

de aceptar como suyo a un hijo nacido fuera del matrimonio, o mediante una sentencia que declare la paternidad; el Código Civil no pretende decir: este no es tu padre hasta que no te reconozca, lo que hace es conferir derechos y obligaciones hasta que en el campo de lo jurídico se entable la relación.

En suma, se había obtenido con la primera modificación hecha al artículo, una clara discriminación que iba en contra del pensamiento vigente, de equiparar en capacidad a las personas sin tomar en cuenta su sexo, como nos lo demuestra la publicación del Código Civil, en el que ya quedaba consagrado este comportamiento. Por lo tanto la alteración es integradora al haber subsanado un vicio que de origen ya tenía el precepto.

## ARTICULO 32

Reforma 15/Diciembre/1934.

**LOS DERECHOS DE LOS MEXICANOS.**—En los artículos precedentes se hace una distinción entre mexicanos y extranjeros, de los primeros a su vez se hace una diferenciación de los de origen y los naturalizados. Esta diferencia no tendría razón de ser, si unos y otros disfrutaran de los mismos derechos y tuvieran las mismas obligaciones, es decir, si rigiera sobre todo el conjunto de la población una absoluta igualdad jurídica (15).

A partir de la Constitución de 1857 el texto del primer párrafo del artículo se encuentra encauzado por los mismos senderos en que actualmente se halla, con dos únicas salvedades: don Venustiano Carranza en su Proyecto de Constitución le adicionó; "En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir al ejército ni en las fuerzas de policía o seguridad pública", gracias a la intervención del diputado constituyente Gravioto, se incluyó que también en las concesiones debería darse preferencia a los mexicanos.

El segundo párrafo, obra del Congreso Constituyente, es el renovado en dos ocasiones; la primera materia de este estudio exigió que el total de la tripulación de las embarcaciones fuera mexicana, inicialmente se exigía sólo las dos terceras partes. También se instauró que para desempeñar los cargos de capitán del puerto y todos los servicios de practicaje, así como las funciones de agente aduanal de la República, se necesitaba ser ciudadano mexicano. Este último requisito al ser nuevamente convocado en 1944 el Congreso Constituyente permanente, le cambió por mexicanos por nacimiento.

Don Cándido Aguilar, considerando la situación geográfica de la República, la gran extensión de sus costas, así como la rica variedad de sus productos, estimó que el país estaba llamado a desarrollar grandes intereses marítimos, para lo cual es necesario fomentar la marina de guerra y la mercante, que deben estar en manos de mexicanos de gran pundonor militar y de acendrado patriotismo, para que constituyan una garantía de orden y estabilidad y para que defiendan llegado el caso, luchando con heroísmo, la integridad y el decoro nacional (16). Con la luz brindada

(15) Derechos del Pueblo Mexicano — Tomo V — Nota explicativa del Art. 32 — Cámara de Diputados 1967.

(16) Derechos del Pueblo Mexicano — Tomo V — Dictamen — Art. 32 (1966) — Cámara de Diputados 1967.

por el anterior pensamiento, encontramos el principio de la mexicanidad como defensa a todos los recursos marítimos. La Reforma no se separa de ese espíritu, por el contrario, lo que hace es cerrar más las filas, o sea acentúa la requisitoria para las personas conectadas con las embarcaciones en tierra.

La presente reforma es de esencia circunstancial, no se aleja del principio inspirador del precepto y son causas posteriores de alguna manera no previstas por el legislador lo que la origina.

ARTICULOS 32, 73 — Frac. XIV, 76. Frac. II  
89 Fracciones, IV, V y VI

Reforma 10/Febrero/1944.

**LA FUERZA AEREA MEXICANA.**—Consideramos indispensable hacer algunas consideraciones de índole histórico para poder analizar posteriormente la esencia de la reforma.

Durante la estancia del gobierno constitucionalista en la ciudad de Veracruz, don Venustiano Carranza, encargado del Poder Ejecutivo, apoyó la creación de la armada aeronáutica dentro del ejército constitucionalista, designando como jefe al entonces mayor Alberto Salinas Carranza.

En la ciudad de México, el 15 de noviembre de 1915, surgieron las primeras construcciones en el edificio llamado picadero de artillería, donde se alojaron la Escuela Militar de Aviación y los talleres de Aeronáutica.

Del periodo de 1915 a 1930, la F.A.M. sufrió varias transformaciones, ya que en un principio no contaba con unidades orgánicas propias para operaciones de conjunto, lo que motivó que concluida la tercera década de este siglo, se creara el primer regimiento aéreo, siendo la unidad que originó y formó los primeros escuadrones de combate de la fuerza aérea. Posteriormente se creó el 2o. Regimiento Aéreo, concluyendo ambos sus funciones en junio de 1943.

El 22 de mayo de 1942, México declaró la guerra a las potencias del Eje, iniciándose a principios de 1944 los convenios necesarios con el gobierno de los Estados Unidos para el entrenamiento de un grupo de perfeccionamiento que intentaría la fuerza aérea expedicionaria mexicana, constituida por el Escuadrón 201.

El general Francisco L. Urquiza abanderó en el 2o. mes de 1945, en la base Majord's Field a la fuerza aérea expedicionaria mexicana, quedando a su mando el coronel piloto aviador Antonio Cárdenas Rodríguez. Con el rendimiento del Japón terminó su expedición, retornando el 18 de noviembre del mismo año al territorio nacional. (\*).

Distinción indispensable. El ejército es la institución militar permanente de un Estado, encargado en cuanto concierne a la defensa terrestre de una nación. Esta es la manera en que lo entiende nuestra legislación (Artículo 4o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado). La defensa aérea corresponde a un organismo relacionado con el ejército pero no incluido dentro de él. De aquí la necesidad de facultar al Presidente de la República para nombrar a los oficiales y disponer de la fuerza aérea nacional, correspondiéndole en consecuencia a los senadores la ratificación de los nombramientos de coroneles y oficiales superiores de la F.A.M.

(\*) Todo lo relativo a la historia de la F.A.M., fue tomado de una información que me proporcionaron en las oficinas administrativas de la Fuerza Aérea.

La causa próxima de la renovación de la constitución fue la declaración de la guerra a las potencias del Eje, pero la causa remota fue la falta de previsión del congreso constituyente, porque no incluyó a los elementos pertenecientes a los organismos aéreos existentes en esa época. Creo que la utilidad del Departamento Aéreo no fue exclusivamente defender los intereses personales de don Venustiano Carranza, sino salvaguardar al país de próximas ofensivas.

Si tanto el ejército como la marina de guerra y la fuerza aérea son los encargados de proteger a las instituciones del país, es indispensable la calidad de mexicanos para todos sus componentes. A raíz de esta afirmación, es necesario hacer notar la posibilidad de ser incluidos dentro del ejército a los mexicanos por naturalización, debido a la sentencia constitucional... ningún extranjero podrá servir al ejército. Algunos problemas podrá crear la anterior manifestación constitucional.

Con los elementos recabados encuentro una nueva modalidad reformatoria, la de las Reformas Integradoras sirven para llenar una laguna que estaba al alcance de los constituyentes, pero ellos por determinadas causas generalmente atribuidas a su carencia de visión, no las incorporaron al texto constitucional.

## EL TERRITORIO

### ARTICULO 42

Reforma 18/Enero/1934.

**LA ISLA DE CLIPPERTON.**—Félix F. Palavicini al cumplir 20 años de promulgada la Constitución, en torno a este problema expresó: "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 20 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 contra México, falló contra México (17).

Al haberse sujetado México a un arbitrio internacional en el conflicto, conocía la posible existencia de vicios en la resolución, como acontece en la justicia entre particulares, no obstante lo acató; acaso sería explicable la desatención a la resolución; pretendiendo con ello propiciar un conflicto de pacto entre una nación poderosa y un país de los llamados subdesarrollados. Respeto la opinión del ilustre diputado constituyente, mas de ninguna manera me adhiero al calificativo que empleó, por el contrario pienso en la responsabilidad del Congreso Constituyente, conocedor del conflicto existente por la propiedad de la isla, no lo tomo en cuenta y por un simple plumazo la afilio como parte integrante de la Federación.

Con la convocatoria del constituyente permanente logramos integrar debidamente el precepto constitucional, subsanando la aventura de los padres de la Constitución que incluyeron a la Isla de la Pasión, para ver si pegaba.

(17) PALAVICINI, FELIX F. — Historia de la Constitución de 1917 — Tomo II, 1938.

ARTICULO 27 — Párrafos 4o., 5o., 6o. y 7o. — Frac. I

ARTICULO 42

ARTICULO 48

Reforma 20/Enero/1960.

Antes de iniciar el desarrollo del tema, es pertinente aclarar que los preceptos del 27 Constitucional regulan la utilización de los recursos pertenecientes a la Federación; si los incluimos dentro de este tema, fue sólo obedeciendo a que los consideró el constituyente revisor, al variar la concepción de territorio.

**TERRITORIO FEDERAL.**—Todos los ordenamientos jurídicos deben delimitar sus respectivos ámbitos de validez para poder señalar las fronteras de sus soberanías. De los ámbitos de validez o de competencia se deben distinguir dos especies, los relativos al tiempo y los concernientes al espacio, en el último cabe entender dos cosas: El espacio en que pueden darse los supuestos de hecho (por ejemplo: negocios de Derecho Civil, actos punibles), o el espacio en el que puedan aplicarse las consecuencias jurídicas (por ejemplo: sentencias judiciales, actos administrativos, sanción penal, ejecución) (18).

El segundo concepto del ámbito espacial de validez tiene relevancia para delimitación de los ámbitos estatales, y lo llamaremos ámbito espacial de señorío. Este puede ser exclusivo o concurrente. Es exclusivo cuando en el espacio en cuestión sólo un Estado puede ejercer su señorío. Es concurrente cuando en un mismo espacio pueden legítimamente llevar a cabo actos de señorío todos los estados o algunos de ellos (altamar, territorio sin dueño). (19)

Auxiliados por las ideas expuestas en las transcripciones anteriores de Verdross y recurriendo a la ayuda de un célebre filósofo del Derecho (20), definimos al territorio como: "el volumen donde se encuentra el ámbito espacial de validez del orden jurídico promulgado por el Estado".

Al hablar de territorio no nos referimos únicamente a la superficie terrestre, sino al territorio como espacio tridimensional, que comprende espacio situado arriba y abajo del plano terrestre, incluyendo a éste. Hacia abajo, se supone que el espacio estatal adopta la forma de un cono, cuyo vértice se encuentra en el centro de la Tierra. Hacia arriba se ha reconocido la soberanía de cada Estado sobre el espacio correspondiente a su superficie terrestre (21).

La superficie terrestre está formada por todo el área comprendida entre la frontera norte y la del sur, sumándoseles las áreas de las islas dependientes de la Federación y de los estados. Todo esto no tiene ninguna dificultad entenderlo, el problema radica en las anexiones territoriales, en las cuales hay dos notas muy importantes: sirven para delimitar el área territorial y su naturaleza jurídica reviste modalidades especiales.

(18) VERDROSS, ALFRED — Derecho Internacional Público — Ed. Aguilar 1957.

(19) VERDROSS, A.—Ob. Cit.

(20) KELSEN, Hans —Teoría Pura del Derecho —Cit. en el Derecho Constitucional de Felipe Tena Ramírez —Sa. Ed. — Edit. Porrúa — (la definición enunciada no es igual a la de Kelsen) — 1967.

(21) TENA RAMIREZ, F. — El vuelo a gran altura y la soberanía nacional, conferencia pronunciada por John C. Cooper en la Escuela Libre de Derecho, el 5 de enero de 1951 — Pág. 180.

La anexión del territorio propiamente dicho (como lo llaman los internaciona-  
listas) es el mar territorial, mar marginal o aguas territoriales. En el devenir his-  
tórico los criterios para determinar su extensión han variado, es importante mencio-  
nar por su valor tradicional las 3 millas náuticas ideadas por el práctico Bynkershoek,  
fundadas en el alcance de los cañones (1782); usadas todavía en la última década  
del presente siglo en las convenciones internacionales, por motivos políticos más  
que por razones jurídico-científicas.

En México desde 1848 se habían empleado dos medidas de anchura en mar te-  
rritorial: las 3 leguas náuticas (o sea 5,556 metros) y 20 kilómetros; hasta el año  
de 1969 se varió el camino, adoptando el ejecutivo una iniciativa de ley presentada  
por un partido de oposición, en la que se establecen 12 millas, adhiriéndonos a los  
25 países que en la conferencia de 1960 propugnaron por la reivindicación de esta  
medida.

Para célebres internacionalistas, en las anexiones, el principio general de so-  
beranía territorial que se observa en relación con la parte terrestre del Estado en-  
cuentra aquí típicas atenuaciones (22). La soberanía la he entendido como una  
unidad indivisible, menos aún fragmentable, no creo posible aceptar la soberanía  
para el territorio y una atenuada para las anexiones, tampoco que de ser una, apa-  
rezca con una careta frente a uno y la cambie frente a otro. Ahora bien, en toda  
comunidad soberana debe existir una instancia decisoria universal suprema (23),  
entendida como un haz de preceptos al que generalmente se le da el nombre de  
Constitución, en ella logramos un trato diferencial para diversos actos, no logrando  
deteriorar conceptos de soberanía ni en relación con la propia comunidad, ni tam-  
poco con el resto de las comunidades; consiguiéndose sólo una coordinación de los  
intereses nacionales con los internacionales, y no una subordinación como preten-  
den tan preclaros maestros.

El cono subterráneo no es una figura geométrica ideal, tiene contornos capri-  
chosos, desde el área moldeada conforme a los cánones de la naturaleza, continuán-  
do con que su prolongación en las aguas no es en línea perpendicular, sino que lo  
hace en forma de suave pendiente desde el nivel cero hasta una profundidad apro-  
ximada de doscientos metros (100 brazas) (24), a partir de las cuales la caída es  
vertical hacia mayores profundidades. Rectificar la plana en la materia es saludable,  
pienso en el prisma como la figura geométrica más aproximada a la forma subte-  
rránea de los continentes.

La proclama del Presidente Truman, de 28 de septiembre de 1945, en la que  
expresó: "El gobierno de los Estados Unidos considera a la plataforma continental  
como perteneciente a éstos y sometidos a su jurisdicción" (25); fue el inicio del  
camino, hasta llegar a la conferencia sobre derecho del mar, en Ginebra, en 1958,  
donde la definieron de la siguiente manera:

"Es el suelo y el subsuelo de las áreas submarinas adyacentes a la costa pero  
fuera del área del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros, o más allá

22) SEPULVEDA, César — Derecho Internacional Público — Editorial Porrúa 1968.

23) HELLER, Hermann — La Soberanía — Comentario de Mario de la Cueva — Uni-  
versidad Nacional Autónoma de México — 1965.

24) Enciclopedia Jurídica OMEBA — Tomo XIX — Argentina 1964.

25) SEPULVEDA, César — Ob. Cit.

de ese límite, donde la profundidad de las aguas superyacentes admita la explotación de los recursos naturales de esas áreas."

Con la lectura de todo lo anterior, se descarta la posibilidad de considerar a la plataforma continental como res comunis, o sea la negación al derecho de los estados de apropiarse de ella. Se acepta la teoría del res nullius, conforme a la cual se hace indispensable el requisito de las declaraciones oficiales destinadas a exteriorizar en forma simbólica el dominio, la aprobación del estado ribereño.

A semejanza de los continentes, las islas, cayos y arrecifes tienen un gran parecido a los prismas, diferenciándose sólo en la denominación de la cornisa que une la superficie con las líneas transversales al centro de la tierra, conocidas como zócalos submarinos; también protegidos por el derecho internacional en la misma conferencia de Ginebra.

Terminada la Primera Guerra Mundial se presentó la incógnita de conocer la regulación de los aviones que volaban sobre los países. Día a día el aumento de los vuelos aéreos alcanzó niveles insospechados, tanto para las velocidades desarrolladas, como por el gran número de viajes aéreos. La comunicación aérea no sólo vale de los aeroplanos, existe la comunicación de ideas que emplean en su ejecución diversos medios, como la radio, la TV, el telégrafo, el teléfono, etc. Todos ellos acercan más a la comunidad mundial, pero hay que prevenirnos de que en aras de tal comunicación no se sacrifiquen los intereses protegidos en todo orden jurídico estatal, por eso a partir de 1917 se empezaron a crear diversos organismos internacionales, tendientes al logro de ciertos derechos para la sociedad internacional, otorgados por los estados en uso de su soberanía.

En la anterior exposición hemos revisado la teoría internacional que configura al territorio, en la mayoría de los casos citamos sus antecedentes históricos, para ir relatando las formas en que se fue integrando su conceptualización actual; no es de ninguna manera un trabajo completo, pero si nos es útil como antecedente, para desarrollar la evolución del territorio mexicano, que a partir de los siguientes párrafos estudiaremos.

En el Artículo 27 Constitucional desde su nacimiento encontramos una gran variedad de temas para estudio, por ahora nos ocuparemos de todos los relativos a la propiedad que ejerce el Estado. En el párrafo 4o. especifica todos los recursos naturales sobre los cuales la nación tiene un dominio directo. En el párrafo 5o. encontramos una gran gama de las aguas que están incluidas dentro del territorio nacional, posteriormente nos ocuparemos en deslindar debidamente la jurisdicción de las subramas existentes. En los dos siguientes párrafos ha estado la reglamentación jurídica correspondiente a la propiedad de las aguas y superficies territoriales.

La inclusión de esta avanzada general persigue una introducción al tema que pretendemos analizar. Tiene la doble importancia de saber por qué se estudia el Artículo 27 dentro del territorio y prepararnos para el estudio de reformas hechas a los párrafos del artículo citado, para tener una visión amplia de cómo ha evolucionado la significación del territorio en nuestra Carta Magna.

#### ARTICULO 27 — Párrafo IV

Reformas 10/enero/1934.  
20/enero/1960.

En la modificación del párrafo 4o. se cambió los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes, por los yacimientos minerales u orgánicos de mate-

rias destinados al mismo fin. El fosfato es un genérico de todas las sales compuestas de ácido fosfórico, relativo a fósforo; el cual es un metaloide generalmente extraído de los huesos. Los yacimientos son los lugares donde se halla naturalmente una roca, un mineral o un fósil.

Dos desventajas encontramos en la utilización de fosfatos, la inducción a ciertas arbitrariedades por la fuente de su obtención y la de limitar exclusivamente a un determinado tipo de fertilizantes la propiedad de la nación. La enumeración de los aspectos negativos del precepto original nos conduce a destacar lo afortunado de la reforma, por dejar bien establecida la propiedad de la nación sobre el lugar de origen de todos los recursos naturales y no sobre ellos mismos.

En el párrafo 4o. también se añadió los carburos de hidrógeno sólido, completando la enumeración de líquidos y gaseosos hecha por el Congreso Constituyente.

#### ARTICULO 27 — Párrafo V

Reformas 15/enero/1945.  
20/enero/1960.

El texto original decía las de las lagunas y esteros de las playas, se cambió de las playas, por, se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar.

La desembocadura de los ríos debe ser al mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional. Anteriormente se limitaba a enunciar hasta su desembocadura, ya sea que corra al mar o que crucen dos o más estados.

Son 4 las reglas que sirven para determinar la propiedad federal de: las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, los lagos, las lagunas o esteros. Que sirvan de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República. Anteriormente no se hacía referencia a los lagos, lagunas o esteros y la reglamentación era sumamente anárquica.

Originalmente la Constitución expresaba: "las aguas que se extraigan de las minas y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes exteriores en la extensión que fije la ley". Actualmente dice: "las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas".

En 1945 se adicionó al texto del párrafo 5o. lo siguiente: "las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional".

#### ARTICULO 27 — Párrafo VI

Reformas 10/enero/1934.  
9/nov./1940.  
20/enero/1960.  
29/dic./1960.

El párrafo sexto del Artículo 27 Constitucional, a punto y seguido, fue adicionado por decreto de 27 de diciembre de 1939, publicado en el Diario Oficial

de 9 de noviembre de 1940, en vigor tres días después, con el siguiente concepto complementario:

“Tratándose del petróleo, no se expedirán concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la nación llevará a cabo la explotación de esos productos.”

A partir de la nacionalización de la energía eléctrica, se agregó a este párrafo:

“Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.”

#### ARTICULO 27 — Fracción I

Reformas 2/dic./1948,  
20/enero/1960.

La fracción primera del párrafo 8o. fue adicionada con lo siguiente:

“El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conceder autorización a los estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad privada de bienes inmuebles, para el servicio de sus embajadas o legaciones”. (26)

Después de haber hecho un breve recorrido por todas las reformas que sobre el territorio nacional se le han hecho al Artículo 27 para tener una concepción general del problema, de haber adherido nuestro ordenamiento constitucional a los lineamientos del Derecho Internacional; particularizaremos el estudio a la reforma de 1960.

En la exposición se afirma la necesidad del Estado mexicano de adecuar su legislación interna a la nueva situación internacional, mas no como razón única y exclusiva, sino también tomando en cuenta que la reforma era un magnífico instrumento de México para la defensa de sus derechos y la protección de sus recursos. Posteriormente en la misma iniciativa se repiten ambas razones cuando se afirma: el ejecutivo federal ha llegado a la conclusión de que la mejor manera de servir a los intereses de la nación consiste en adecuar su legislación y su conducta a las prescripciones del nuevo derecho internacional, abandonando en cambio, lo que ya no podría calificarse hoy en día sino de estéril posición dogmática. (27)

En el dictamen de las comisiones segunda de puntos constitucionales y primera de relaciones exteriores, reafirman lo manifestado por el ejecutivo cuando expresan: “Debe considerarse que la soberanía que se ejercerá sobre los nuevos espacios incorporados, como son la plataforma continental y los zócalos de las islas, las aguas territoriales y el espacio aéreo, está limitado por los principios de derecho internacional vigentes, puesto que sobre dichos espacios el Estado mexicano no

(26) Constitución Política Mexicana — Editorial Andrade — 12a. edición — 1964.

(27) Derechos del Pueblo Mexicano — Tomo IV, 1967 — Cámara de Diputados — Página 822.

había declarado con anterioridad su soberanía, ni ésta había sido reconocida por el derecho internacional". (28)

Muy interesante hubiera sido recoger todas las opiniones de los señores diputados acerca de la reforma, en un prolongado debate, pero bástame lo manifestado en la iniciativa y en el dictamen para encontrar el móvil gestador de la innovación.

En este siglo bien llamado de las convulsiones, de las rápidas transformaciones tanto en el campo de lo cosmológico como de la noológico, aparecen instrumentos que en siglos pasados pudieron ser considerados como poco útiles o de sospechoso beneficio, de aquí que surjan en forma esplendorosa los principios aún no muy bien reconocidos del derecho internacional, que pretenden una convivencia pacífica mundial.

Es cierto que en el párrafo anterior me refiero al presente siglo, pero de él no todo ha sido modificación con sello de jet, ha habido dos grandes movimientos que han transformado la forma de vida del hombre. Hubo una generación que presenció esas dos grandes confrontaciones, de las cuales siempre pretendieron prevenir otra posible guerra. Como auxiliares se han creado grandes organizaciones internacionales y se ha acelerado el ritmo de los tratados internacionales.

Por el momento no es importante discutir el éxito o fracaso de la convivencia internacional, requerimos conocer el porqué de una reforma constitucional, por lo cual creemos de acuerdo con el anterior orden de ideas, que es la necesidad de adaptar los principios de la Carta Magna a los lineamientos internacionales. Esto de ninguna manera es imputable al congreso constituyente, son causas posteriores de ninguna manera previsibles por los diputados de 1917, lo que hace cambiar. Por lo tanto y conforme al plan que me he propuesto de trabajo, considero a la reforma como circunstancial.

No quiero dar por terminado el estudio de la presente reforma, sin dejar asentado la serie de dudas que me propició la inclusión de algunas reformas al Artículo 27 Constitucional y la brevedad con que las traté, pero ante una elección que por un lado me conducía a hacer un estudio un poco más amplio de todo el Artículo 27 Constitucional, por el otro me llevaba hacia detenerme sólo en la reforma agraria, me incliné por el segundo. Todo esto de ninguna manera presenta un obstáculo para señalar los efectos que han producido. Pienso que existen reformas circunstanciales, como la de la expropiación petrolera, por causas posteriores ajenas a la realidad del constituyente, las que fomentaron la necesidad de transformar. También hay reformas integradoras tendientes a subsanar la euforia por la incorporación de un nuevo tipo de norma constitucional, como la regulación hecha de los ríos y aguas en general, que de acuerdo con el texto original, propiciaba la intromisión federal en la jurisdicción de los estados federales.

La abstracción hecha a todas las reformas de vigésimo-séptimo constitucional, se debe a que no pretendemos hacer un estudio cuantificable, sino cualitativo del contenido de las mismas; que posiblemente resulte arbitrario, pero de no hacerlo así, el estudio se convertiría en una relación de las modificaciones y su correspondiente comentario, trayendo consigo una extensión desmedida.

## ARTICULOS 43 Y 45 LIMITES DE LOS ESTADOS

Reformas 1a. 7/feb./1931.

2a. 19/dic./1931.

3a. 16/enero/1935.

4a. 16/enero/1952.

El artículo 45, común para los estados y territorios, en su texto original decía en la parte correspondiente: "Los estados y territorios de la federación conservan su extensión y límites que hasta hoy han tenido". Esta parte del precepto plantea el problema relativo a la determinación de los límites de los estados y territorios. (29)

El texto de la Constitución nos hace suponer que antes de la Constitución de 1917 ya estaban definidas tales extensiones y límites. Pero si ocurrimos a la Constitución anterior a la vigente, hallaremos en su Artículo 44 una disposición análoga a la actual, entonces estamos obligados a acudir a la primera Constitución Federal, que es la de 1824, nos damos cuenta que en su artículo 2o. dispone que por una ley constitucional se hará una demarcación de los límites de la federación, luego que las circunstancias lo permitan. (30)

La ley mencionada nunca llegó a promulgarse, naciendo así la necesidad de conocer el origen de los perímetros que adquirieron los estados y territorios cuando nacieron como tales para integrar la federación mexicana.

Hubo en la colonia divisiones territoriales que sin duda no correspondían a gobiernos autónomos ni menos independientes, sino que pertenecían a jurisdicciones eclesiásticas o administrativas, con fines puramente de división de trabajo. No obstante ello, algunas de esas divisiones territoriales sobrevivieron para servir de asiento a los futuros estados y territorios.

De tres clases fueron las divisiones territoriales en la época colonial: a) la eclesiástica, que a su vez dividía el territorio en porciones sujetas a jurisdicciones correspondientes a la jerarquía de la iglesia, en provincias de evangelización encomendadas a las órdenes monásticas y en jurisdicciones judiciales eclesiásticas encomendadas a los tribunales del santo oficio; b) la administrativa-judicial, que tenía por base los distritos jurisdiccionales, subdivididos en gobiernos, corregimientos y alcaldías mayores; c) las originadas por innovaciones territoriales del siglo XVIII, consistentes en la creación de las provincias internas y en la implantación del sistema de intendencias. (31)

Con la colonización de los conquistadores, formada en gran parte por el espíritu aventurero que los caracterizó, integraban grandes regiones, empleando para su demarcación mojoneras o aprovechaban indicaciones naturales, como ríos, barrancos, cerros, etc., erigiéndose como era natural distintas autoridades coloniales. Con esta situación se propició que las divisiones territoriales no fueran definidas y permanentes.

(29) Derecho Constitucional Mexicano — TENA RAMIREZ, Felipe — 8a. edición — 1967.

(30) TENA RAMIREZ, Felipe — Ob. Cit.

(31) O'GORMAN, Edmundo — Breve Historia de las Divisiones Territoriales — 1937.

A fines del siglo XVIII se estableció la división territorial en intendencias, que según el doctor Mora, "sirvió de base al establecimiento de la federación mexicana, pues cuantas se han hecho después han partido de ella". (32)

La ordenanza al hacer la descripción territorial tomó en cuenta la ocupación descrita en párrafos anteriores, por eso junto con el maestro Tena Ramírez, pienso que el territorio se determinó en una manera enteramente espontánea.

Antes de entrar en lo que prácticamente es la materia, considero pertinente aclarar la existencia de los territorios, para ello me voy a valer de las facultades del Congreso de la Unión, en donde expresamente encontramos: "Para erigir territorios en estados cuando tengan una población de 80,000 habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política". Por lo tanto, todas aquellas regiones que en 1917 no llenaron estos requisitos fueron consideradas como territorios, dependientes del gobierno federal. A juicio del congreso constituyente sólo la península de la Baja California y Quintana Roo deberían ser considerados como territorio.

La primera reforma dividió el territorio de la Baja California en dos partes, empleando para sus límites el paralelo 28 de latitud norte.

La segunda reforma hizo desaparecer el territorio de Quintana Roo, dividiendo su superficie, entre Campeche y Yucatán; para hacer esta partición se empleó el siguiente método:

1.—Se amplía la superficie del estado de Yucatán, con una parte del territorio de Quintana Roo, cuyos límites quedan establecidos como sigue:

Partiendo del vértice del ángulo formado por la línea que divide los estados de Yucatán y Campeche cerca de Put, se seguirá una línea recta inclinada de N.O. a S.E. hasta encontrar el paralelo de 19°30' latitud norte en la intersección con el meridiano de 39° (longitud Oeste Greenwich) continuando hacia el Este el mismo paralelo hasta encontrar el meridiano de 87°50' (longitud Oeste Greenwich) y de este punto hacia la Bahía de la Ascensión en el punto por donde pasa el paralelo de 19°35', siguiendo después por la costa norte de la Bahía de la Ascensión y todo el litoral del Mar Caribe hasta el Cabo Catoche; continuando hacia el Occidente las costas del Golfo de México hasta la intersección con la actual línea divisoria entre el estado de Yucatán y el territorio de Quintana Roo; siguiendo después sobre esta línea divisoria hasta llegar al punto de partida.

2.—Se amplía el territorio del estado de Campeche con una parte del territorio de Quintana Roo, cuyos límites se establecen como sigue:

Partiendo del vértice del ángulo formado por la línea que divide los estados de Yucatán y Campeche, cerca de Put, se seguirá una línea recta inclinada de N.O. al S.E. y hacia esta última dirección hasta la intersección del meridiano de 89° (longitud Oeste de Greenwich) y el paralelo de 19°30' latitud Norte; siguiendo por este mismo paralelo hacia el Este hasta encontrar el meridiano de 87°50' (longitud Oeste de Greenwich) y de este punto a la Bahía de la Ascensión en el punto intersectado por el paralelo de 19°35' latitud Norte; de este punto sigue la costa Sur de la Bahía de la Ascensión y el litoral Sur del Mar Caribe hasta la frontera con Belice; siguiendo la línea divisoria hasta la desembocadura del Río Hondo, continuando después por el mismo río y luego la línea divisoria con Belice y Guatemala, hasta encontrar la actual línea divisoria entre el estado de Campeche y el territorio de

(32) TENA RAMIREZ, Felipe — Ob. Cit.

Quintana Roo y de allí siguiendo hacia el Norte la misma línea hasta llegar al punto de partida.

La anterior reforma no tomó en cuenta todas las islas dependientes del territorio de Quintana Roo, de ahí que se convocó de nuevo al constituyente permanente, para adicionar el Artículo 45 en la siguiente forma:

## ARTICULO 45

Reforma 22/marzo/1934.

“Las islas de Cozumel, Cancun, Mujeres, Blanca, Contoy, Holbot, y los cayos adyacentes situados desde la Bahía de la Ascensión al litoral del Norte del Mar Caribe, partiendo del paralelo 19°35' quedan sujetas a la jurisdicción del estado de Yucatán y su extensión superficial se considerará comprendida dentro de los límites de dicha entidad federativa.

Los islotes y cayos adyacentes situados desde la Bahía de la Ascensión hasta el Sur del Mar Caribe, partiendo del paralelo 19°35', quedan sujetos a la jurisdicción del estado de Campeche.”

El Artículo 28 de la Constitución Campechana de 1861 señalaba como territorio del Estado, los partidos del Carmen, Champotón, Campeche, Hecelchakan y Bolonchenticul, que antes componía el Distrito de Campeche en el estado de Yucatán, mas el litoral que comprenden las salinas denominadas el Real, la Herradura y las desconocidas, y cuya línea divisoria es la acordada en el Artículo 1o. de los convenios celebrados entre el gobierno de Yucatán y la Junta Gubernativa del Distrito de Campeche el 3 de mayo de 1858, ratificados respectivamente por ambos gobiernos el 17 y 15 del mismo mes y año. (33)

Las dos constituciones posteriores hacen también referencia a la superficie sobre la cual ejercerán su soberanía. La de 1917 lo hace en forma muy similar a su antecesora, el único cambio fundamental es el de emplear municipios en lugar de partidos; la última hace referencia a los convenios mas no en forma expresa, al referirse también a los límites que establece la Constitución Federal y los Decretos.

Todo lo anterior, así como lo establecido en la Constitución de 1857, relativo a que sólo existía un territorio y era el de la Baja California, nos conduce a observar que tanto el estado de Campeche como el territorio de Quintana Roo, han obtenido sus extensiones territoriales de lo que originalmente correspondía a Yucatán.

Sumando a la anarquía existente en materia de límites la situación tan especial que siempre ha guardado la península de Yucatán respecto a la federación, pretendo encontrar el fundamento de la reforma en una especie de impartición de justicia para el hijo pródigo. A todas luces resulta débil la motivación por la falta de respeto a los textos originales de la Constitución y por la propia experiencia cotidiana que conduce 4 años después a regresar a lo que dispusieron los padres de la Constitución.

De acuerdo con el plan propuesto, encontramos un nuevo tipo de reformas, las políticas, que no obedecen a la evolución de la tradición social mexicana. Buscan

(33) Tres Constituciones de Campeche — Gobierno del Estado — 1957.

sólo conjugar los intereses en voga de la época. E irremediamente por lo forzoso de su situación regresan por los antiguos caminos.

Se han estudiado juntas dos reformas, la última como corolario necesario. Por esto para poder tipificar la existencia de reformas políticas es indispensable la recificación expresa de las mismas.

## LA FORMA DE GOBIERNO

### ARTICULO 49

1a. Reforma 12/ags./1938.

### ARTICULO 49 Y 131

2a. Reforma 28/marzo/1951.

**LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS.**—Para la exposición del presente tema utilizaré la clase de Derecho Fiscal impartida el 29 de octubre de 1969 por el señor Lic. Jorge I. Aguilar. El maestro, al estudiar las fuentes del derecho tributaria, se refería a la segunda de ellas, los Decretos Legislativos, que son las normas creadas por una delegación que el poder legislativo hace en favor del ejecutivo, para que éste sustituyéndolo en su actividad expida las disposiciones de carácter legal, con la misma fuerza y validez formal que si se tratara de una norma emanada del legislativo.

Los Decretos Legislativos como se desprende de su definición requieren de facultades extraordinarias para su existencia; en torno de ellas haremos algo de historia. En la Constitución de 1824, no obstante haber sido propuestas por Ramos Arizpe la asamblea no las aceptó, sin embargo se hizo a un lado la Ley Suprema y se siguieron empleando hasta llegar a extremos de desenfreno; para muestra, tenemos el decreto promulgado por Vicente Guerrero en que en uso de estas facultades desconoció un testamento. La Constitución de 1836 erigió la prohibición para el congreso de reasumir en sí o delegar en otros, por vía de facultades extraordinarias, dos o los tres poderes. En 1843 ingresaron en el derecho positivo mexicano las facultades de excepción, pues se autorizó que el congreso ampliara las facultades del ejecutivo y suspendiera las formalidades prescritas para la aprehensión y detención de los delincuentes, si en circunstancias extraordinarias la seguridad de la nación lo exigiere en toda la República o en parte de ella. El acta de reforma expedida con motivo de la invasión norteamericana, recogió el principio de la Constitución de Cádiz, de que sólo en caso de invasión extranjera o rebelión interior, se concederán facultades extraordinarias.

En la sesión de 9 de diciembre de 1856 el diputado Olvera presentó un proyecto, adicionado el artículo referente a la suspensión de garantías, confiriendo al congreso la facultad de otorgar autorizaciones extraordinarias al ejecutivo en casos del mismo precepto. El problema a resolver era cuando no estuviere reunido el congreso, ¿qué sucedería? La comisión resolvió de la siguiente manera: "la diputación convocará al congreso para que las apruebe".

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 se suscitó la incógnita de determinar la competencia de las facultades extraordinarias, ¿tiene posibilidad de com-

prender la de legislar? o, ¿sólo da una mayor amplitud de acción administrativa? La corte a estas dos interrogantes contestó en forma alternada, hasta la llegada de don Ignacio Vallarta quien se inclinó por responder afirmativamente a la primera de las preguntas. Este criterio prevaleció durante toda la "Paz Porfiriana".

En materia de facultades extraordinarias paulatinamente se vino llevando a cabo un distanciamiento de lo establecido en la Constitución de 1857, para acabar por seguir un camino independiente.

La Constitución de Querétaro para prevenir los males que venían aquejando en esta materia, instauró la siguiente adición al Artículo 49: "Salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el Artículo 29". Con esta adición no cabía la duda de la delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo.

No se hizo esperar mucho el incumplimiento de la Constitución; siete días después de haber entrado en vigor la Constitución, el Congreso concedió al Presidente Carranza facultades legislativas en el ramo de hacienda, posteriormente la actitud la encontramos permanentemente, puesto que el Congreso autoriza al ejecutivo para expedir las más variadas leyes; así tenemos el Código Civil y el Código Penal; en materia tributaria la llamada "Ley de Centenario", antecedente de la Ley de Impuestos Sobre la Renta, que también fue expedida por don Adolfo de la Huerta en uso de sus facultades extraordinarias. Este uso llegó a repetirse con tal frecuencia que prácticamente la facultad legislativa estaba encomendada al Presidente de la República. (34)

Ante esta situación, la corte se coludió en el vicio, argumentando para ello: "las facultades extraordinarias que concede el poder legislativo al jefe del ejecutivo en determinado ramo, no son anticonstitucionales, porque esa delegación se considera como cooperación o auxilio de un poder a otro, y no como una abdicación de sus funciones de parte del poder legislativo". (35) Don Felipe Tena Ramírez afirma en forma afortunada, que esta colaboración no se encuentra en ninguna parte de la Constitución. (36)

Al hacerse una comparación entre el texto original y lo establecido a partir de la reforma de 1938, encontramos únicamente la anexión de "en ningún otro caso", refiriéndose al de la suspensión de garantías como motor para la existencia de facultades extraordinarias. Ante esto cabe justificadamente preguntar, ¿por qué se hizo la reforma, si no se ha cambiado nada? Las razones son dos, ambas unidas muy estrechamente. La primera para sanear la práctica de tan lamentables resultados que menoscababa las actividades del poder legislativo, contrariando en forma que pudiera ser grave al sistema de gobierno representativo y popular. La segunda para derogar la jurisprudencia, que por reiterada y antigua había deformado el correcto sentido del Artículo 49.

De innegable valor es la existencia de esta reforma, que vino a modificar en parte lo triste de nuestra realidad política. Esta debería estar considerada como una innovación patriótica, mas como las pretensiones del estudio requieren de un determinado sistema, únicamente la consideraremos como circunstancial.

(34) TENA RAMIREZ, Felipe — Derecho Constitucional Mexicano — 6a. edición — Página 210.

(35) Semanario Judicial de la Federación — Tomo XXI — Pág. 1578.

(36) TENA RAMIREZ, Felipe — Ob. Cit.

**EL COMERCIO INTERNACIONAL.**—Así como a nivel local existe una interdependencia económica, también en la esfera internacional las naciones no pueden vivir solas, de aquí la existencia del comercio internacional regido por el siguiente principio: "Un país que no compra no puede vender".

No queremos ser simplistas, pero sólo enunciaremos los medios de que se vale el comercio internacional, la exportación y la importación. Lo que sí considero no se debe dejar de resolver es: Uno, la razón de ser del comercio internacional; Dos ¿cuáles son los cimientos sobre los que descansa el comercio internacional?; Tres ¿cuáles son las ventajas que repercute el comercio internacional?

A las tres preguntas responderemos brevemente. El flujo y reflujo de importación y exportaciones se presenta porque los países pretenden obtener recursos para el incremento de su economía. A las dos interrogantes restantes, damos una respuesta común, que es la de que el comercio internacional permite realizar una mejor distribución de los recursos.

Las principales actividades de los países determinan la línea de conducta que un país adopta para fomentar el intercambio comercial con las naciones extranjeras. Esta política se refleja en el arancel aduanero, en control de exportaciones e importaciones, en subsidios a las industrias nacionales, etc., que se desarrollan por medio de tratados y convenios entre los países. (37).

Muy conveniente sería continuar describiendo la mecánica del comercio internacional, pero como nuestras pretensiones en este trabajo son de índole diversa, no permiten un análisis muy extenso de este tema, por lo cual procederemos a hacer una investigación particularizada de la reforma.

El segundo párrafo del Artículo 131 comienza por decir el ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión. El Artículo 73, Fracción XXIX, inciso 1o. faculta al Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre el comercio exterior. O sea, originalmente corresponde a la representación nacional el establecimiento de contribuciones al comercio exterior, y si lo estima prudente puede delegar esas funciones en el ejecutivo. En resumen, encontramos bien delimitadas las personalidades del delegante (poseedor de un derecho) y delegado (se le atribuye la responsabilidad del derecho).

El anterior párrafo nos motiva estas incógnitas: ¿Las facultades otorgadas por el 131 Constitucional son delegadas o extraordinarias? No debemos olvidar la existencia de un organismo complejo para conferir la suspensión de garantías antecedente indispensable de las facultades extraordinarias (Presidente de la República, Congreso de la Unión y Consejo de Ministro), además la existencia de los presupuestos idóneos (invasión, perturbación grave de la paz pública, etc.); tratándose de lo dispuesto en el párrafo II del Artículo 131 no encontramos todos estos elementos, por eso, sin dejar de reconocer que las facultades extraordinarias son una especie de delegación, considero a estas facultades como delegadas, por la mayor vigencia que a ellas se les da.

El nacimiento de las facultades delegadas tiene dos antecedentes, la práctica viciada de la Ley de Ingresos de la Federación y el pensamiento norteamericano.

Cronológicamente apareció primero la jurisprudencia de los Estados Unidos, que reconoció como constitucionales a las leyes de 21 de septiembre de 1922 y la de 1930.

(37) CANDANO, Gerardo — El Poder Ejecutivo y el Comercio Exterior — Tesis Profesional — 1964.

También citaremos el pensamiento del presidente Hoover de los Estados Unidos, por ser sus argumentos los que más se esgrimen, no sólo para apoyar la conveniencia de las tarifas flexibles, sino su necesidad. (38).

Hoover decía: "Las razones para mantener en vigor tales preceptos (referentes a las tarifas flexibles) son más convincentes en la actualidad que en cualquier época anterior". Por eso afirmó:

- 1.—"Ninguna ley arancelaria ha sido o será perfecta.
- 2.—El congreso no puede modificar las tarifas cada siete u ocho años.
- 3.—Es un grave defecto el que no exista remedio para los casos de injusticia que puedan plantearse".

Lo que doctrinalmente en los Estados Unidos se llama "Poder Reglamentario ejercido por el presidente en virtud de delegación legislativa", se divide en dos categorías principales, conocidas bajo el nombre de legislación contingente y legislación suplementaria o subordinada. En virtud de la primera, el presidente está autorizado, no para expedir una norma, sino para constituir un hecho que condiciona la aplicación de la norma legal. La suplementaria es la similar a las facultades extraordinarias para legislar de nuestro país.

En las leyes de ingresos de 1948 y 1949 aparece un artículo en estos términos: "Queda facultado el ejecutivo federal para modificar, en los términos que proponga la Comisión de Aranceles (creada el 27 de agosto de 1927 y modificada el 30 de diciembre de 1939), las tarifas de los impuestos de importación y exportación, de acuerdo con lo prevenido en el Artículo 2o., de la Ley de Fomento de Industrias de Transformación; y asimismo para introducir en dichas tarifas a propuestas de la propia comisión, las modificaciones necesarias para la defensa de la producción, la elevación del nivel de vida de la población y el sostenimiento del valor de la moneda nacional".

Artículo 10 de la ley de ingresos de 1950: "A fin de regular el comercio exterior del país con fines de estabilidad monetaria, de impedir la elevación de los precios y de proteger la producción nacional, el ejecutivo de la nación a propuesta de la comisión de aranceles, aumentará o disminuirá hasta un cien por ciento las cuotas de las tarifas de exportación en vigor aplicables a los productos, efectos o artículos que ameriten tal aumento o disminución".

"Para los propios fines y a propuesta de la comisión, el ejecutivo aumentará o disminuirá hasta un cincuenta por ciento las cuotas de las tarifas de importación vigentes, referentes a los productos, efectos o artículos en que se haga necesaria tal modificación."

"Asimismo, a iniciativa de la propia comisión, el ejecutivo creará o suprimirá las fracciones de las tarifas de importación y exportación indispensables para obtener los fines mencionados."

"El ejecutivo federal restringirá o prohibirá la importación, la exportación o el tránsito de los productos, artículos o mercancías que afecten desfavorablemente la economía del país en oposición a los propósitos inicialmente señalados."

En 1951, la redacción del artículo referente se expresó en forma muy similar, modificando sólo la variación de las importaciones, de 50 a 100 por ciento. También se agregó el siguiente párrafo:

(38) CANDANO, Gerardo — Ob. Cit.

“En los casos de perturbaciones graves de la economía nacional, así como en los de déficit presupuestal considerable, el propio ejecutivo federal, a propuesta de la misma comisión general de aranceles, podrá aumentar o disminuir en mayor porcentaje del expresado, las cuotas de las tarifas de exportación o importación.” Frente a esta situación, ¿cuál fue la postura que tomó la Suprema Corte?, y ¿cuál la del foro nacional?

La Corte, mediante la interpretación que hizo de la tasa del 15 por ciento ad valorem, establecida por el decreto del C. Presidente de la República, de 20 de agosto de 1948, expedido en uso de las facultades que le concedió el Artículo 12 de la Ley de Ingresos de la Federación, sentenció la inconstitucionalidad de esas facultades, cuando afirma: “la fijación de la cuota de los impuestos es atributo de la ley, y forma parte necesaria de la facultad legislativa en materia tributaria, por lo que autorizar al ejecutivo para modificar esa fijación, es delegar en su favor aunque no sea más que parcialmente, la potestad legislativa, contrariando la prohibición del Artículo 49 Constitucional”.

El foro a través de la Barra Mexicana de Abogados, consideró: que por los propósitos extrafiscales perseguidos, con fundamento en el Artículo 89, Fracción I de la Constitución y por la interpretación hecha a un texto de Carre de Malberg, como Constitucional a esta práctica: La fracción del 89 mencionada, fue mal empleada, pues confunden la parte que le corresponde al Presidente de la República en el proceso legislativo, con una facultad de dictar leyes a su antojo; también la asociación de abogados olvidó que los reglamentos manufacturados por el ejecutivo no pueden variar la determinación del sujeto, objeto, base y cuota de los impuestos.

La misma exposición de motivos presentada por el ejecutivo para adicionar el Artículo 131, reconoció como inconstitucional esta práctica, cuando afirma: “más para ello, todo auténtico estado de derecho, como lo es el mexicano, debe *constitucionalizarla* a efecto de que tenga como fundamento, no una simple costumbre, como hasta ahora, sino una clara institución jurídica”. (39).

En el texto de la misma exposición hallamos la razón central para encontrar fundamento de la adición, es la ya famosa tesis colaboracionista que sustentó la anterior jurisprudencia de la corte y que tan vigorosamente fue defendida por Vallarta. Sin embargo, la varias veces mencionada colaboración ¿puede llegar a ser una abdicación de facultades? La jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos resuelve: (40) “el congreso no puede delegar su facultad de hacer la ley; pero puede hacer la ley delegando autoridad para determinar un hecho o estado de cosas de las que la ley se propone hacer depender su acción”.

Las comisiones dictaminadoras resolvieron modificar el texto de adición propuesta por el ejecutivo, facultando al Congreso de la Unión a expedir una ley donde se permite al ejecutivo la aplicación de las tarifas flexibles y exigiendo al ejecutivo someter a la aprobación del congreso, a fin de cada año fiscal el uso que hubiere hecho de la facultad concedida.

En el seno de las mismas comisiones se gestó el nacimiento de la reforma al Artículo 49, a fin de que en forma indubitable quede establecido que sólo pueden otorgarse facultades al ejecutivo para legislar, en los casos de suspensión de ga-

(39) CANDANO, Gerardo — Ob. Cit.

(40) Cit. en el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales.

rantías de que habla el Artículo 29 y en materia arancelaria en los términos del párrafo que se adiciona al Artículo 131. (41)

El jueves 21 de diciembre de 1950 fue aprobado el dictamen de las comisiones por 86 votos a favor y 4 en contra. En la Cámara de Senadores fue aprobado por unanimidad, y por último fue aprobado en las legislaturas de los estados.

De 1952 a 1961 se siguió haciendo a través de las leyes de ingresos de la Federación, la regulación de esta materia. En el último año mencionado se publicó la Ley Reglamentaria del Párrafo II del Artículo 131 Constitucional.

Muchas inquietudes se me han despertado al ir recorriendo el frondoso camino de este tema, por eso me hubiera gustado poder dedicar un apartado especial al mismo, como se lo semblantié en alguna ocasión a don Mario de la Cueva; pero de haberlo hecho así, el volumen total de la obra sería bastante considerable y se apartaría de mis propósitos. No obstante, tengo la satisfacción de haber enunciado todos los antecedentes que movieron a la Reforma.

La reforma es atributiva, porque ya sean las facultades legislativas o de autoridad, se han disminuido el capital del Congreso de la Unión para aumentar las facultades del ejecutivo.

## ARTICULOS 52 Y 115

### ARTICULO 52

Reforma 28/agosto/1928.

Reforma 30/dic./1942.

Reforma 11/junio/1951.

Reforma 20/dic./1960.

**LOS HABITANTES QUE REPRESENTA LA DIPUTACION FEDERAL.**—En la sesión del viernes 29 de diciembre de 1916, el congreso constituyente se encontró ante la encrucijada de determinar si se elegía un diputado estableciendo una proporción o por un número determinado de habitantes. De un lado se encontraban el proyecto del primer jefe y la comisión dictaminadora, favoreciendo a la representación proporcional, combatiendo contra el voto particular de los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara, auxiliados por las disertaciones de prominentes diputados constituyentes.

En un discurso enigmático que al principio parecía favorecer al dictamen de la comisión, el diputado Martínez Escobar relató los antecedentes históricos en esta materia, de la siguiente manera: (42)

En 1824 por cada 70,000 habitantes, 1 diputado.

En 1836 por cada 150,000 habitantes, 1 diputado.

En 1843 por cada 80,000 habitantes, 1 diputado.

(41) CANDANO, Gerardo — Dictamen de las Comisiones — Ob. Cit. — Pág. 280.

(42) Diario de los Debates. Tomo I, Pág. 756 — Cámara de Diputados.

En 1857 había dos bandos, aquellos que exigían un representante por cada 50,000 habitantes, y los que pretendían que el número representado fuera de 30,000. La Convención Constituyente de 1956, como buen juez sabio, estableció el justo medio de ambas posiciones, o sea, quedó en 40,000 el número de habitantes que deberían representar los diputados.

En 1917 la comisión dictaminadora estableció que debería haber un representante por cada 100,000 habitantes o fracción que pase de 30,000, adhiriéndose al Artículo 52 del proyecto de Carranza; para cimentar su posición los dictaminadores argumentaron el tortuguismo que acarrea las asambleas numerosas, reforzando su tesis con la intervención de don Paulino Machorro Narváez, en la cual entre otras cosas afirmó: "en las grandes convenciones no se consigue nada práctico". Posteriormente citó la asamblea constituyente de los Estados Unidos, integrada por cuarenta y tantos representantes; también la Cámara de los Lorens, en donde se puede votar por poder y así son cuatro o cinco los que deciden todos los asuntos del país.

Los diputados emisores del voto particular emplearon tres razones para rebatir lo expuesto por la comisión. En primer lugar, afirmaron no existir un criterio que determine la porción de la representación. Posteriormente consideraron que en aras del ideal democrático se debía ensanchar la Cámara de Diputados. Por último, pensaron que la forma de hacer economía era reduciendo los sueldos de los diputados, para lograr así la reducción de los gastos públicos pretendida por la comisión.

En la misma fecha que se presentó a discusión el Artículo 52, fue desechado, aprobándose sin discusión el voto particular.

No obstante haber salido airoso el voto particular, no comulgo con él por ser idealista en lugar de realista. Pretende afirmar que no hay criterio para determinar la porción, cuando el 18 de diciembre de 1901 fue modificado el Artículo 53 de la Constitución de 1857, aumentando a 60,000 el número de habitantes que debería representar un diputado; por si fuera poco eso, en este tema la Constitución de 1824 fue muy cautelosa, propugnando por una asamblea poco concurrida. También es justo recordar que las cámaras de diputados, mas que mitinescas deben equipararse a una confrontación en la que se determina el orden de la sociedad; para ello parafraseando al diputado López Lira (favorecedor del voto particular), debemos buscar una representación genuina, capaz de garantizar los intereses de sus representados, así como los de toda la nación. Para concluir creo que en el seno de una convención legislativa, debe haber más que una gran cantidad de personas, ciertas calidades a quien podamos conferir la representación.

No he olvidado el aspecto económico empleado tanto por los defensores del dictamen como del voto particular, si le concedo especial importancia, no es porque sea el móvil de todas las cosas, sino por ser el punto más vulnerable de la opinión de Jara y Medina. Piensan tan preclaros mexicanos, encontrar personas tan devotas de la patria que sólo deben alimentarse por el amor a ella, o acaso creen en un diputado económicamente poderoso para representar a sus conciudadanos. Ambas posibilidades si fueron difíciles de realizar después de elaborada la Constitución, ahora son imposibles.

A continuación haré referencia a todas las reformas:

Año	Reforma Constitucional	Población total del país	Núm. habitantes que representa cada diputado	% que significa la representación popular de la población total
1917	Texto original.	De acuerdo con el censo de 1910 15.160,369 habitantes	60,000 o fracción que pase de 20,000	.43%
1928	Reforma del 20 de agosto. Artículos 52 y 115	De acuerdo con el censo de 1930 16.552,722 habitantes	100,000 o fracción que pase de 50,000	.60%
1942	Reforma de 30 de diciembre	De acuerdo con el censo de 1940 19.653,552 habitantes	150,000 o fracción que pase de 75,000	.75%
1951	Reforma de 11 de junio	De acuerdo con el censo de 1950 25.791,017 habitantes	170,000 o fracción que pase de 80,000	.65%
1960	Reforma de 20 de diciembre	De acuerdo con el censo de 1960 34.923,129 habitantes	200,000 o fracción que pase de 80,000	.58%

En la primera reforma se rompe con el pensamiento del constituyente, además se restablece la mínima representación por estados, agregándole uno a la regulada en 1901. En los territorios también es instaurada la mínima representación de un diputado. El cuadro presentado anteriormente no hace alusión al mínimo de diputados que deben tener las legislaturas locales, incluido en 1928 como sigue:

- a) Si hay menos de 400,000 habitantes, por lo menos debe haber 7 diputados.
- b) Si hay más de 400,000 habitantes, pero menos de 800,000, por lo menos debe haber 9 diputados.
- c) Si hay más de 800,000 habitantes, por lo menos debe haber 11 diputados.

De acuerdo con la tradición histórica que antecede al Congreso Constituyente y tomando en cuenta las ideas de orden práctico manifestadas en los párrafos anteriores, considero desafortunada la interpretación hecha en 1916, por eso mismo, pienso en lo saludable de la modificación de 1928.

Tomando como base las ideas antedichas y de acuerdo con el plan propuesto, tengo a la primera reforma como integradora, a las demás por su misma naturaleza las considero circunstanciales.

No quedaría totalmente concluido el estudio relacionado a esta serie de reformas, si no hago alusión a una tarea pendiente de realizar por el constituyente permanente. De la lectura al cuadro anteriormente presentado deducimos el siguiente hecho posterior a cada censo llevado a cabo en el país. El texto constitucional es revisado. Habiéndose realizado el 28 de enero de 1970 el último recuento, es menester modificar el Artículo 52 de la Constitución.

Si en la década 1960-1970 la población total del país aumentó en 38 por ciento (43), es indispensable incrementar en la misma proporción el número de habitantes que ha de representar cada diputado, disponiendo el número cerrado más próximo al resultado. Para ello aplicamos una regla de tres, que nos auxilia a despejar la incógnita.

$$\begin{array}{l} \text{Si } 200,000 \text{ es } 100\% \\ \text{Cuanto } x \text{ es } 38\% \end{array} = x = \frac{200,000 \times 383}{100} = 76,600$$

El número más cercano de 76,00 en cifras cerradas es de 80,000, por lo tanto el número de habitantes que durante la presente década deberían representar los diputados es 280,000 o fracción que pase de 140,000.

Todo lo anterior parece convincente, pero de efectuarse se cometerían algunas injusticias, por la existencia de estados cuyo índice de crecimiento es muy reducido, por ejemplo, Zacatecas e Hidalgo, en donde de acuerdo con las cifras del censo de 1960 tiene una representación de 4 y 5 diputados, respectivamente. Aplicándose la regla enunciada anteriormente el número de representantes se les reduciría a 3 para Zacatecas y 4 a Hidalgo.

(43) "El Sol de México" de 24 febrero de 1970 — 1a. Sección — Pág. 10.

**Estado o Territorio**      **Rep. Censo 1960**      **Rep. con base 250,000 habitantes**      **Notas**

<b>Aguascalientes</b>	2	2	
<b>Baja California</b>	3	3	
<b>Baja California Sur</b>	1	1	
<b>Campeche</b>	2	2	
<b>Coahuila</b>	5	5	
<b>Colima</b>	2	2	
<b>Chiapas</b>	6	6	
<b>Distrito Federal</b>	24	28	+4
<b>Durango</b>	4	4	
<b>Guanajuato</b>	9	9	
<b>Guerrero</b>	6	6	
<b>Hidalgo</b>	5	5	
<b>Jalisco</b>	12	13	+1
<b>Estado de México</b>	9	15	+6
<b>Michoacán</b>	9	9	
<b>Morelos</b>	2	2	
<b>Nayarit</b>	2	2	
<b>Nuevo León</b>	5	7	+2
<b>Oaxaca</b>	9	8	-1
<b>Puebla</b>	10	10	
<b>Querétaro</b>	2	2	
<b>Quintana Roo</b>	1	1	
<b>San Luis Potosí</b>	5	5	
<b>Sinaloa</b>	4	5	+1
<b>Sonora</b>	4	4	
<b>Tabasco</b>	2	3	+1
<b>Tamaulipas</b>	5	6	+1
<b>Tlaxcala</b>	2	2	
<b>Veracruz</b>	14	15	+1
<b>Yucatán</b>	3	4	+1
<b>Zacatecas</b>	4	4	
<b>Chihuahua</b>	6	7	+1

Tomando como base para la representación 250,000 habitantes o fracción que exceda de 125,000, se logra mantener en la generalidad de los estados el número de diputados existente, disminuyéndose sólo en el estado de Oaxaca por lo raquítico de su índice de crecimiento (16.5%), incrementándose en 8 estados, que en la mayoría de los casos sólo sumaron un representante más. Cabe resaltar el caso del Estado de México, en donde se amplía en 6 el número de legisladores, la explicación es sencilla, la población creció en un 100.1%, de 1.897,851 personas existentes conforme al censo de 1960, hay en la actualidad 3.797,861. (44)

El número de habitantes que ha de representar un diputado significa el .51% de la población total del país. Esto me plantea la siguiente duda: ¿no sería posible que en el texto constitucional se incorporaran en lugar del número de habitantes, el tanto por ciento de la población que ha de representar cada diputado? La lectura del cuadro anteriormente presentado muestra cómo ha variado el incremento porcentual en cada una de las reformas, en ninguna ha sido igual y es más, las variaciones se encuentran distantes. Esto se puede deber a la necesidad de ajustar el crecimiento del país al mantenimiento de los legisladores existentes, o a una política promotora de mayor número de representantes, o a una aventura en la que caprichosamente se determinó el número de habitantes representados. Por eso pienso en el requerimiento de hacer un trabajo de matemática un poco más elaborado para lograr la solución idónea. Por el momento, a mí en lo personal, no me es posible hacerlo, debido a la carencia de conocimientos, valga la redundancia, de matemáticas más elaboradas, además, por salir un poco fuera de las pretensiones que me he propuesto en el trabajo. Bueno, para justificaciones creo basta la primera. Dejo sólo la semilla de algo que puede ser un freno para posteriores reformas, respetando el principio establecido por el constituyente permanente en todas sus innovaciones.

ARTICULO 67

ARTICULO 69

ARTICULO 72, Inciso J

ARTICULO 79, Fracción IV

ARTICULO 84

ARTICULO 89, Fracción XI

Reforma 24/nov./1923.

**SESIONES EXTRAORDINARIAS.**—En el Artículo 113 de la Constitución de 1824, se establecía: “Durante el receso del congreso general, habrá un consejo de gobierno, compuesto de la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado” (45). Este consejo era el único facultado para aprobar la convocatoria a sesiones extraordinarias, que podía hacer el Presidente de la República. El mismo criterio siguió el constituyente central de 1836, cuando en la fracción I del Artículo 58 estableció: “Toca a la diputación permanente. . . I.—Citar al congreso a sesiones extraordinarias cuando lo resuelva el Presidente de la República, o ella lo crea necesario con arreglo al Artículo 21”. (46). La fórmula de las bases orgánicas en

(44) “El Sol de México” — Ob. Cit.

(45) TENA RAMIREZ, Felipe — Leyes Fundamentales de México — 2a. Edición — 1964.

(46) Derechos del Pueblo Mexicano — Tomo VII — Comentarios al Artículo 79.

1843 fue muy similar a sus antecesoras, distinguiéndose por facultar al gobierno para decretar las sesiones extraordinarias, teniendo la diputación permanente el derecho a hacer la convocatoria. Por último, la Constitución de 1857 en su Artículo 74, Fracción II establecía: "La diputación permanente tiene como atribución... acordar por sí sola, o a petición del ejecutivo, la convocatoria del congreso a sesiones extraordinarias". En casi todos los antecedentes enunciados hay un común denominador, la facultad concurrente para convocar a sesiones extraordinarias, la única excepción que confirma la regla son las bases orgánicas de 1843, que depositaba sólo en el gobierno la varias veces mencionada facultad.

Conocida nuestra historia constitucional es de extrañar la postura adoptada por el primer jefe y la comisión dictaminadora, al haber incorporado un principio no reconocido por la tradición constitucional; sin embargo, lo más sorprendente es el reconocimiento de la asamblea constituyente a la norma de excepción que confiere sólo al ejecutivo la facultad de convocar a sesiones extraordinarias. Por estas causas no es de extrañar la iniciativa a reformar la Constitución tres años después de su promulgación, razonando para lograrlo, en primer lugar, el deber de mantener en su más alta expresión la división de poderes, en segundo término, recurriendo a la Constitución de 1857, y en tercer sitio, atacando la tendencia del Congreso Constituyente de concentrar en el ejecutivo federal la mayor suma de facultades.

La comisión de puntos constitucionales consideró pertinente ampliar la reforma a la Fracción XI del Artículo 89.

El 10 de febrero de 1921, la misma primera comisión de puntos constitucionales de la Cámara de Diputados presentó un nuevo dictamen adicionando el proyecto de reformas con las relativas a los Artículos 67, 69 y 72 inciso J y 84 de la Constitución, con el objeto de hacerlos concordar con el texto de la Fracción IV del Artículo 79. Estas reformas y la del Artículo 89, Fracción XI, fueron publicadas por el Diario Oficial de la Federación del 24 de noviembre de 1923. (47)

Bueno, después de haber visto los antecedentes de esta disposición constitucional, procederemos a relatar la forma en que se debe llevar a cabo:

1) *La Propuesta*.—Puede ser hecha por la comisión permanente o por el Presidente de la República. En ella se deben exponer las razones que existen para dedicarse, fuera del período ordinario, a tareas legislativas y precisar los asuntos que serán objeto de las deliberaciones. (48)

2) *Acuerdo*.—Para resolver acerca de las sesiones extraordinarias, es necesario el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

3) *La Convocatoria*.—Acordadas por la comisión permanente, corresponde al Presidente de la República el convocar al congreso. Esto plantea dos dudas. En primer lugar, de acuerdo con el 67, corresponde a la comisión permanente el convocar a sesiones extraordinarias, por lo tanto, ¿existe contradicción entre los Artículos 67 y 89? En segundo lugar, el Artículo 89 habla de convocar al congreso de la Unión, en caso de ser sólo una de las cámaras, ¿quién la convoca? A la primera pregunta, me atrevo a afirmar, no sin dejar asentado que sólo dispongo de los elementos mencionados para responder. A la segunda interrogante, respondo, fa-

(47) Derechos del Pueblo Mexicano — Tomo VI — Pág. 472.

(48) Mexicano esta es tu Constitución — 1968 — Comentario — Artículo 67.

cultando a la comisión permanente para hacerlo, pues en forma expresa así lo manifiesta el Artículo 67.

4) **Apertura de Sesiones.**—La debe hacer el presidente de la comisión permanente, explicando a la asamblea los motivos que dieron origen a la convocatoria extraordinaria.

La reforma acarrea una diversidad de defectos, no obstante, es saludable, por ello pienso se le debe ubicar dentro de las reformas integradoras.

#### ARTICULO 73, Fracción VI Incisos 1, 2 y 3

Reforma 20/agosto/1928:

**ORGANIZACION POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL.**—La Constitución de 1824 reconoció a la provincia de México (en la cual estaba comprendida la capital), como uno de los estados integrantes de la federación, y otorgó al congreso general la facultad de elegir un lugar que sirviera de residencia a las supremas autoridades de la nación, ejerciendo en él las atribuciones del poder legislativo de un Estado, y la de variar esta residencia cuando lo juzgare necesario.

Médante los decretos de 18 de noviembre de 1824 y de 11 de abril a 12 de mayo de 1826, el Congreso designó al efecto la ciudad de México, segregándola del extenso Estado de su nombre y convirtiéndola en Distrito Federal con superficie igual a la de un círculo de dos leguas de radio, cuyo centro fuese la Plaza Mayor; y, al modo norteamericano, pero con diferencias substanciales, entregó el gobierno de la nueva entidad en sus respectivas funciones, a los poderes federales. (50)

Aunque sin rentas propias, subsistió el ayuntamiento de la ciudad, así como la elección popular de los municipios; subsistieron también los tribunales locales, pero supeditadas a la Suprema Corte de Justicia para las instancias superiores.

Durante los gobiernos centralistas, sostenidos por el partido conservador que detentaba el poder, y también durante el último gobierno del general veracruzano, el Distrito Federal desapareció virtual, jurídica y políticamente; sin embargo (usando un lenguaje figurado), el Distrito Federal tuvo vida latente en esos gobiernos, que tuvieron su residencia en la ciudad de México, pues además de ser ésta el asiento de los supremos poderes, se dictaron importantes disposiciones para el departamento de México (en el cual quedó incluido el anterior Distrito Federal) como se llamó en los gobiernos centralistas que tuvieron a la metrópoli por capital; se dictó también una importante disposición para el Distrito de México (así se llamó el anterior Distrito Federal, en el gobierno de Santa Anna), que fue la expedida por el dictador en el año de 1854, que amplió notablemente el área de dicho territorio. (51)

En el Congreso Constituyente 56-57 se propugnó por la erección del Estado del Valle de México, teniendo los mismos límites del actual Distrito Federal (aquella época), pero que no se erigiría hasta no haber cambiado la residencia de los supremos poderes. Se aprobó la erección del Estado, con la salvedad impuesta. Se habló de traslado de poderes y esto nos motiva dos inquietudes, porqué y a dónde.

(50) HERRERA LASSO, Manuel — Estudios Constitucionales — E. Polis — 1940.

(51) HERNANDEZ ROSAS, César — Régimen Constitucional del Distrito Federal Mexicano. — 1967 — Tesis Profesional.

A resolver el porqué nos auxiliará el diputado Moreno, con la exposición hecha al Congreso Constituyente: "La ciudad de México es foco de corrupción que pervierte cuando existe". El solariego lugar donde se asentarían los poderes federales, para convertir a los gobernantes en célebres anacoretas, sería la ciudad de Querétaro.

En la sesión del 11 de diciembre de 1856, en una acalorada discusión acerca de las ventajas y desventajas de la ciudad de México, terminó la asamblea por rechazar al Estado de Querétaro como sede de los poderes federales.

En la sesión de 3 de enero de 1857 se pregunta a la asamblea si considera idónea a la ciudad de Aguascalientes, con un radio de una legua, para establecer los poderes federales. A ello responde la asamblea reprobando la iniciativa, tras la cual la comisión territorial retira las demás proposiciones del dictamen. (52)

Inmediatamente, por 67 votos contra 12 fue aprobado el voto particular de los diputados Mata, Villalobos y Zarco que atribuía a los congresos constitucionales la facultad de designar el lugar de residencia de los supremos poderes y de variarlo, cuando lo juzgaren necesario.

Respecto al Estado del Valle de México, la pregunta obligada es ¿existió? No, y la misma Constitución nos ayudó a resolver la pregunta, pues en el Artículo 72, Fracción VI, facultaba al Congreso de la Unión para el arreglo del Distrito Federal.

Con relación a la organización política del Distrito Federal, se expidió un decreto sobre elecciones, que prevenía que el ayuntamiento de la capital estuviese compuesto por 20 regidores y 2 procuradores de la ciudad. Lo presidía el primer regidor y en su defecto el que le siguiese por orden de numeración. En las poblaciones cuyo censo fuera de 4,000 habitantes; habría un ayuntamiento compuesto de 7 regidores y un procurador. Además de los ayuntamientos se elegirían en fechas establecidas al efecto, los jueces de lo criminal, de lo civil, el gobernador del Distrito, los magistrados del tribunal.

El 6 de mayo de 1861 se expidió un decreto del gobierno sobre la división política del Distrito Federal, el cual, por la importancia que tiene, lo vamos a transcribir:

Artículo 1.—Para el mejor arreglo del régimen interior del Distrito Federal, se divide su territorio en las secciones siguientes:

I.—Municipalidad de México.

II.—Partido de Guadalupe Hidalgo.

III.—Partido de Xochimilco.

IV.—Partido de Tlalpan.

V.—Partido de Tacubaya.

Artículo 2.—En la Municipalidad de México, las funciones de la autoridad local serán desempeñadas por el gobernador.

Artículo 3.—En los Partidos habrá prefectos, cuyo nombramiento y remoción corresponde al gobernador.

Artículo 4.—El gobernador del Distrito designará, antes de 15 días, las villas, poblaciones y barrios que correspondan a cada demarcación, oyendo el parecer de los ayuntamientos.

La división hecha fue la siguiente:

1.—Municipalidad de México.

2.—Partido de Guadalupe Hidalgo

Municipalidades

Guadalupe Hidalgo

Azacapotzalco

3.—Partido de Xochimilco

Municipalidades

Xochimilco, cabecera

Tulyehualco

Tláhuac

San Pedro Actopan

Milpa Alta

Hatahuacán

4.—Partido de Tlalpan

Municipalidades

San Angel, cabecera

Tlalpan

Coyoacán

Ixtapalapa

Ixtacalco

5.—Partido de Tacubaya

Municipalidades

Tacubaya

Tacuba

Santa Fe

Mixcoac

Don Sebastián Lerdo de Tejada reformó, siguiendo los cauces adecuados, la Constitución de 1857 en lo que toca al Senado, pues lo restableció apeándose a la Constitución de 1824, aunque con nuevas modalidades, entre ellas la de que el Distrito Federal debería contar con dos senadores, tal y como se asentó en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

El 15 y el 17 de diciembre de 1898 se dictaron sendas disposiciones que establecían los límites del Distrito Federal, con los del Estado de México y Morelos (disposiciones que redujeron notablemente el área del asiento de los poderes federales). El 28 de julio de 1899 se dictó una disposición en que fijaron concretamente los límites del Distrito Federal. (53)

El 31 de octubre de 1901 se reformó la Fracción VI del Artículo 72, diciendo así:

El Congreso tiene facultad...

VI.—Para legislar en todo lo concerniente al Distrito y Territorios.

Para cumplimentar la reforma citada líneas arriba; el 26 de marzo de 1903, el General Porfirio Díaz expidió la "Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal". Dicha ley establecía los límites del Distrito Federal, que eran los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898. El territorio quedó

dividido por su administración en trece municipalidades que fueron: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyocacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa. (54)

A partir de entonces el Distrito Federal quedó sujeto, en los órdenes administrativo, político y municipal, al ejecutivo de la unión por conducto de la Secretaría de Gobernación.

El Artículo 43 del proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente por el primer jefe, suprimió el Estado del Valle de México y lo substituyó por el Distrito Federal.

Un artículo más, o sea el 44, pretendió incrementar el territorio del Distrito Federal, con los distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo. (55)

Las adiciones hechas al territorio del Distrito Federal en el proyecto de Constitución no prosperaron, cambiándose por la fórmula aún vigente de llamar Estado del Valle de México, cuando los poderes federales sean cambiados de sede.

Ahora en rango constitucional se establecieron las municipalidades, con la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

La organización gubernativa quedó constituida de la siguiente manera: el ejecutivo recayó en un gobernador que debía acordar con el Presidente de la República; la función legislativa correspondía al Congreso de la Unión, en cuanto al judicial quedó establecido el Tribunal Superior de Justicia para el Distrito y Territorios Federales.

A partir de la reforma de 1928 se suprimieron las municipalidades. También el gobierno del Distrito Federal quedó a cargo del Presidente de la República (y no de un gobernador), quien lo ejercerá por medio del órgano u órganos que determine la ley.

La base 4a. tuvo las siguientes modificaciones importantes: en primer lugar, el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales ya no correspondería (como se asentó en el texto original) al Congreso de la Unión erigido en colegio electoral, sino al Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Diputados para que aquellos tomaran posesión de sus cargos. Derivada de esta modificación se incluyeron algunas otras: como la facultad del ejecutivo para designar a los magistrados que deben substituir en las faltas temporales de los titulares. Así también el órgano encargado de designar a los jueces de primera instancia sería el pleno del Tribunal Superior de Justicia.

La reforma de 1928 resta facultades al Poder Legislativo para concedérselas al Ejecutivo, lográndose así una reforma arbitraria, que rompe con toda la tradición constitucional para conferir, en este caso concreto al Ejecutivo de la Unión, un cúmulo de facultades que menoscaba en gran medida la esfera de competencia del resto de los poderes.

(54) HERNANDEZ ROSAS — Ob. Cit.

(55) Diario de los Debates — Ob. Cit. — Pág. 346.

**ARTICULO 73, FRACCION VIII**

**ARTICULO 117**

Reforma 30/Dic./1946.

**A) EMPRESTITOS INTERNACIONALES**

La fórmula empleada para conferir al Congreso de la Unión la facultad de dar las bases acerca de la celebración de empréstitos sobre el crédito de la nación, fue respetada por el constituyente derivado, limitándose a señalar algunas condiciones para efectuarlos.

**Requisitos del Crédito Exterior:**

- 1.—Sólo se pueden celebrar para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos;
- 2.—O con propósitos de regulación monetaria;
- 3.—O para efectuar operaciones de conversión;
- 4.—O todos los que se controlen durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del Artículo 29.

**B) CREDITO INTERIOR**

Los estados y los municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos.

La reforma es circunstancial, pues son las fluctuaciones de la vida social las que inducen a innovar, en este caso, la necesidad de fijar objetivos para poder endeudarnos, era inevitable.

**ARTICULO 73, FRACCIONES IX**

X  
XXIX  
XXX

**ARTICULO 117, FRACCIONES VIII**

IX

Reforma 24/Oct./1942.

**LAS CONTRIBUCIONES FEDERALES.**—En el texto original de la Constitución de 1917 salvo los impuestos al comercio exterior y del timbre, la Federación no tenía otras facultades expresamente conferidas en la Carta Magna. De acuerdo con el principio constitucional: "Las facultades no concedidas expresamente a la Federación se entienden reservadas a los Estados", éstos acaso, podrían gravar el resto de las cargas tributarias no confiadas a la Federación.

La Suprema Corte respondió negativamente, aduciendo si el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva de legislar sobre ciertas materias, tiene también el derecho de gravarlas.

A partir de 1942 (1o. de noviembre), el Congreso de la Unión tiene facultad para establecer contribuciones:

- 1.—Sobre el Comercio Exterior.
- 2.—Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en el párrafo 4o. y 5o. del Artículo 27.
- 3.—Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- 4.—Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.
- 5.—Especiales sobre:
  - a) Energía eléctrica.
  - b) Producción y consumo de tabacos labrados.
  - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
  - d) Cerillos y fósforos.
  - e) Aguamiel y productos de su fermentación.
  - f) Explotación forestal.

Con motivo de la tercera convención fiscal celebrada en la ciudad de México en 1948, se consideró pertinente incluir en la lista a la producción y consumo de cerveza. Lo cual pareció muy conveniente a los legisladores, por ello se adicionó el subinciso g), creado por decreto publicado en el Diario Oficial de 10 de febrero de 1949.

En uno de los párrafos anteriores se transcribió la razón empleada para otorgar facultades al Congreso de la Unión de establecer ciertas contribuciones, como ésta se encuentra íntimamente conectada con todas las reformas hechas a la fracción X del 73, las estudiaremos juntas.

- ARTICULO 73, FRACCION X, ARTICULO 123.** Reformas 6/Sep./1929.  
27/abril/1933.  
18/enero/1934.  
8/enero/1935.  
14/Dic./1940.
- ARTICULO 73, FRACCION X, ARTICULO 123 FRACCION. XXXI** 18/Nov./1942.  
29/Dic./1947.

La primera reforma surgió a raíz de un conflicto en el gremio ferrocarrilero a mediados de la década 20-30, donde se planteó el problema de determinar la autoridad competente para dirimir el problema. Se resolvió encomendando a las autoridades federales la tarea de juzgar estos asuntos.

La innovación no se limitó a apoyar constitucionalmente la creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, también porque se había dejado sentir la necesidad de uniformar la legislación del trabajo para toda la república (56), se

(56) DE LA CUEVA, Mario, Dr. — Derecho Mexicano del Trabajo — 11a. Edición — 1969 — Pág. 40.

facultó al Congreso Federal para expedir la Ley del Trabajo, con la cual quedó derogada la legislación de los estados.

La competencia general en la aplicación de la ley se le atribuye a las autoridades locales, con la salvedad de las materias que se señalaron como competencia exclusiva de las autoridades federales (ferrocarriles y demás empresas de transportes amparadas por concesión federal, minerías e hidrocarburos, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias).

La competencia federal fue aumentando de la siguiente manera:

1933.—La industria textil.

1934.—Se obligó a los patrones en materia educativa.

1940.—La industria eléctrica.

A partir de 1942 se trasladó a la fracción XXXI del Artículo 123, todo lo relativo a la aplicación de las leyes, aprovechándose la mudanza para incluir en las listas a las industrias cinematográfica, hulera y azucarera, las empresas que sean administradas en forma directa y descentralizada por el Gobierno Federal; empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal; conflictos que afecten a más de dos entidades federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa. En el año de 1962 se siguió ampliando con las siguientes: petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos; también al cemento.

Hasta 1942 en que la multicitada fracción dejó de ser un tutifrutí, se habían aumentado a competencia legislativa del Congreso de la Unión, la materia de la energía eléctrica (1934) y la de la industria cinematográfica en 1935.

Repitiendo, para centrar debidamente el tema, recordamos que la Fracción X del Artículo 73 estaba destinada a señalar algunas materias de las cuales sólo el Congreso de la Unión era competente para promulgar leyes. En 1929, por el problema ferrocarrilero, se incluyó dentro del precepto la competencia de los tribunales federales en materia laboral, ésta fue acrecentándose hasta 1942 que fue trasladada a la fracción XXXI del Artículo 123. Durante todo ese tiempo la función legislativa sumó dos facultades más. A partir de esa fecha se incluyó a los hidrocarburos. Aumentándose en 1947 la facultad para legislar en toda la República, los juegos de apuestas y sorteos.

Para dar el enfoque final al trabajo, es preciso también volver a decir que se ha estudiado la competencia legislativa, como antecedente de las facultades específicas para imponer en algunas materias, para lograr una panorámica general del problema que nos permite precisar el alcance de las reformas.

En la fase genérica de las reformas, ambas son atributivas, pues restan facultades a los Estados federados para entregárselas a la Federación.

Vistas de una manera específica todas las reformas hechas después del primer precedente son circunstanciales, ya que llenan las condiciones establecidas en el origen, para ampliar las materias de exclusiva competencia legislativa y fiscal de la representación federal.

**ARTICULO 73, FRACCION XIII.**

**ARTICULO 89, FRACCION IV.**

**ARTICULO 117, FRACCION II.**

Reforma 21/Oct./1966.

**LAS PATENTES DE CORSO.**—Se suprimió de esta fracción: “Para reglamentar el modo como deben expedirse las patentes de corso.”

Pertinente es incluir la consistencia de las patentes de corso, eran las cédulas o despacho con que el gobierno de un Estado autoriza a un sujeto para hacer campaña por mar a los buques mercantes, para perseguir a los piratas o embarcaciones enemigas.

Por ser anacrónico el texto original de la Constitución, la reforma es circunstancial; condiciones que posiblemente era necesario reglamentar, en la actualidad no tienen ninguna vigencia.

**ARTICULO 73, FRACCION XXIX BIS.**

**USO DEL ESCUDO Y BANDERA NACIONAL.**—A partir de la vida independiente del país, se dictaron diversos mandamientos legislativos o administrativos que regulaban de manera fragmentaria, tanto las características como el uso del escudo, la bandera y el himno nacionales, pero hasta el presente no se había emprendido la tarea de normar, en forma orgánica, sobre la cual el H. Congreso de la Unión tiene la facultad de legislar. (57)

**Escudo Nacional.**—En las pinturas indígenas que describen gráficamente la formación de la ciudad de Tenochtitlán, se encuentran los símbolos que componen nuestro escudo nacional: un águila erguida sobre un nopal devorando a una serpiente; debajo, el símbolo jeroglífico de Tenochtitlán y las aguas de la laguna que rodeaban el islote del que había de crecer la ciudad de Anáhuac. Este escudo lo tomaron como símbolo de la nación que pretendían integrar los insurgentes. Al instaurarse el primer imperio, se dejó sola al águila, colocándola de frente, con las alas abiertas, la cabeza de perfil y con una corona imperial; su permanencia fue corta, pues al advenimiento de la República, en 1823, el Congreso decretó que se constituyera el símbolo de acuerdo con la tradición indígena, agregándole las ramas de encino y del laurel; no obstante, por la fuerza de la tradición se siguió empleando el escudo imperial sin la corona, hasta el 21 de septiembre de 1916, en que por decreto de don Venustiano Carranza se restituyó el emblema del escudo nacional a la concepción indígena.

En la ley sobre las características y el uso del escudo, la bandera y el Himno Nacional, se sigue respetando en forma general la idea azteca, variando sólo algunos accesorios como: la erguida actitud del águila, se toma como modelo a una vigorosa y joven águila, que sigue el trazo de la que aparece en el Código Mendocino, la serpiente debe ser de cascabel.

**La Bandera.**—En ausencia de antecedentes precisos que pudieran servir de base a esta norma, la actual ley se sustenta en la inveterada tradición, en las ordenanzas

(57). Disposiciones sobre las características y el uso del escudo, la bandera y el himno nacional. — S.E.P. — 1969.

militares y en el Artículo 20 del decreto de 14 de abril de 1923, que modificaba el decreto número XXVII, expedido el 7 de enero de 1822. (58)

La bandera del ejército trigarante, en franjas diagonales, ostentaba los colores blanco, verde y rojo; cada franja, ornada en su centro por una estrella dorada de cinco puntas. Ya instalado el primer imperio, se decretó que las franjas quedaran en el sentido vertical y en el orden verde, blanco y rojo, que hasta hoy se mantiene.

La Constitución de 1917 no facultó a nadie para hacer la reglamentación del uso de la bandera y el escudo nacional, por eso la adición de 1967 es integradora, ya que subsana la falta de previsión del constituyente.

ARTICULO 79, FRACCION III

ARTICULO 79, FRACCION VII

ARTICULO 88

ARTICULO 89, FRACCION XVI

ARTICULO 135

Reforma 21/Oct./1966.

**LA COMISION PERMANENTE.**—La comisión permanente nació en la Constitución Española de 1812 con el nombre de Consejo de Estado, luego como los legisladores de 1824 (en México) no tuvieron a la mano más que esta Constitución y la norteamericana, establecieron el mismo consejo con facultades muy escasas, y alguna otra de ceremonia como tomar protesta al Presidente de la República. (59)

La Constitución de 1836 establece una comisión compuesta de 17 miembros, que tiene la facultad de convocar a sesiones, la de velar sobre las infracciones de la Constitución y alguna otra por el estilo. Hasta aquí la comisión permanente era inofensiva. La del año de 1843 fue más inofensiva todavía, porque la facultad de convocar la tenía siempre que la ordenara el Presidente de la República; Santa Anna no quería dejar nada en que no interviniera él mismo.

La integración de la comisión permanente ha variado conforme a las constituciones: en la de 1857 (llamada Diputación Permanente) estaba integrada por un miembro de la Cámara de Diputados por cada Estado. Actualmente y bajo el amparo de la Constitución de 1917, está formada por 15 diputados y 14 senadores.

Como dice Emilio Rabasa, a partir de la Constitución de 1857 se le han conferido a la comisión permanente facultades muy graves, que en ocasiones no van de acuerdo con un organismo de origen confuso, ya que no representan de ninguna manera a la nación.

En orden a la razón expuesta anteriormente vamos a estudiar las facultades de la comisión permanente.

La Constitución de 1917 confería a la comisión permanente las facultades siguientes:

1.—Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, en los casos de que habla el Artículo 76, fracción IV.

(58) Ob. Cit

(59) SERRA ROJAS, Andrés — Antología de Emilio Rabasa — Tomo II — S.E.P.

Es una facultad del Senado, que no alcanza a fundar la necesidad de que exista la permanente (60), pues ella puede ejercitarse mediante sesiones extraordinarias.

2.—Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados del Distrito Federal y Territorios, si estos últimos funcionarios se encuentran en la ciudad de México.

En lo relativo al Presidente de la República, la modalidad de interino, indudablemente requiere la participación de la comisión. Y en lo concerniente a los funcionarios judiciales, en opinión de don Felipe Tena Ramírez, debía ser hecha ante el Presidente o pleno de sus respectivos tribunales.

3.—Dictaminar sobre todos los asuntos que quedan sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato período de sesiones sigan tramitándose.

En la reforma de 1966 fue cambiada la fórmula por: "Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a la Cámara, y turnarlas para su dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato período de sesiones".

Conforme al texto original se confería una función a la comisión que obviamente no correspondía al desempeño propio de la permanente, la reforma la convirtió en oficialía de partes del Congreso de la Unión. Por estos dos motivos, pienso que por esta atribución particular la comisión no tiene razón de ser.

4.—Convocar a sesiones extraordinarias en el caso de delitos oficiales o del orden común, cometidos por secretarios de estado o ministros de la Suprema Corte, y delitos oficiales cometidos por los gobernadores de los estados, siempre que esté ya instruido el proceso por la comisión del gran jurado, en cuyo caso no se tratará ningún negocio del Congreso ni se prolongarán las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar.

La reforma de 1923 amplió la competencia de la permanente en su facultad de convocar a sesiones extraordinarias para cualquier asunto; no limitándola como lo hacía el constituyente. Esta fracción es la única por la cual vale la pena existir la varias veces mencionada comisión.

5.—Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte y magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, así como las solicitudes de licencia de los ministros de la Corte que le someta el Presidente de la República.

Esta fracción fue adicionada el 20 de agosto de 1928. Es una atribución que no debía ser otorgada a este organismo, en razón de que los propios cuerpos colegiados deben vigilar estos asuntos, para lograr una mayor independencia, que les permita actuar más libremente y logrando así un trabajo más satisfactorio, no sujeto a los movimientos políticos del país.

6.—Conceder licencia hasta por 30 días al Presidente de la República y nombrar al interino que supla esa falta.

La necesidad de que el ejecutivo no se encuentre acéfalo, inclinó al constituyente permanente a agregar esta fracción; pero no debemos dejar de atender la causa que motiva esa licencia, puede ser por razones de índole política o fines imputables directamente al encargado del Ejecutivo. En el primer caso es muy delicado conferir a la comisión la facultad de decidir y nombrar al Presidente, debe encar-

(60) TENA RAMIREZ, Felipe — Derecho Constitucional — 8a. Edición — 1967.

garse de esta decisión sólo al Congreso de la Unión por ser la genuina representación. Por el segundo motivo es explicable la intervención de la comisión, no obstante, como no puede establecerse tan específicamente la facultad a la comisión, no puede ser considerada como tarea en orden a la cual debe existir la comisión permanente.

7.—Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional, en los términos que la ley disponga.

A esta fracción es aplicable el comentario hecho a la fracción anterior:

Don Emilio Rabasa para demostrar la ineficacia de esta institución, partió aseverando que sólo seis países de América cuentan con ella, ellos son: Guatemala, Costa Rica, Paraguay, Haití y Uruguay; agregó a la argumentación que ningún país en el mundo ha reformado su Constitución para crearla y si lo ha hecho para abrogar su existencia, cita los casos de Chile y Perú. De donde infirió que la supervivencia de la permanente en nuestra Constitución, sería un progreso, sería un adelanto de nuestra Constitución.

Acompaña a Rabasa en esta opinión don Felipe Tena Ramírez, que termina el capítulo correspondiente de su obra de Derecho Constitucional, abogando por su desaparición, por ser contraria a nuestra organización constitucional.

El Dr. Mario de la Cueva no es partidario de su desaparición, pero sí de una reglamentación correcta, pues se ha llegado a emplear para declarar desaparecidos los poderes de los Estados.

Independientemente de las ventajas y desventajas de esta figura constitucional, casi todas las reformas son atributivas, pues otorgan un mayor número de facultades a un organismo más fácil de maniobrar que a dos cámaras, y las adiciones no se ubican dentro de la costumbre constitucional. La única excepción es la relativa a la fracción III; en ella el constituyente permanente ha logrado una fórmula más adecuada a la propuesta por los constituyentes de 1916, por eso es una reforma integradora.

## PODER EJECUTIVO

### ARTICULOS 82 Y 83

### ARTICULO 82, Fracciones V y VI

### ARTICULO 115, Fracción III

1a. Reforma 22/enero/1927.

2a. Reforma 8/enero/1943.

**REELECCION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.**—En relación con la primera reforma, es prudente recordar algunos acontecimientos del movimiento armado de 1910.

El caciquismo, entendido como la presión despótica ejercida por las autoridades locales sobre las clases proletarias; el peonismo, concebido como la servidumbre en la que se encontraba el peón jornalero; el frabriquismo, o sea la servidumbre personal y económica en que se hallaba sometido el obrero fabril; el cientificismo, que

era la protección prestada por el sector oficial para el acaparamiento que ejercían los grandes negocios; el extranjerismo, interpretado por el predominio de empresas extranjeras sobre las nacionales. Estas causas sociales, expresadas por el Lic. Blas Urrea fueron las que motivaron el inicio de la Revolución de 1910.

Indudablemente los motivos mencionados en el párrafo anterior no fueron los únicos, cabe agregarles la mala distribución de la riqueza, principalmente representada en la época porfiriana por el latifundismo. Para demostrarnos la gravedad del problema hay que recordar la presencia de quince haciendas que arrojaban un total de 1.464,612 hectáreas, o sea, un promedio de algo menos de 100,000 hectáreas por hacienda. De esta situación, fácil es deducir como lo hace don Jesús Silva Herzog (61): "El latifundio ha sido siempre y en todas partes negación de progreso, llaga social y explotación de millones de parias por unos cuantos privilegiados".

El fin político de la Revolución Mexicana, fue el de dar por terminada la ignominiosa dictadura de Porfirio Díaz, prometida por él mismo cuando a pregunta del periodista Creelman, afirmó: "He esperado con paciencia el día en que la República de México esté preparada para escoger y cambiar sus gobernantes en cada periodo sin peligro de guerras, ni daño al crédito y al progreso nacionales. Creo que ese día ha llegado...". Después el país hirvió en inquietudes democráticas, pero ellas fueron ahogadas a la llegada de la campaña política; Díaz anunció su reelección y reprimió toda oposición. En orden a estos acontecimientos, don Francisco I. Madero en el Plan de San Luis sentenció: "Además de la Constitución y las leyes vigentes, se declara Ley Suprema de la República el principio de *no reelección*...".

Al incluirse en el texto constitucional todos los postulados de la Revolución, no se olvidaron del de la reelección, incorporándolo en el seno del artículo marcado con el número 83.

Corría el año de 1926 cuando empezó la inquietud por saber quién sería el sucesor de don Plutarco Elías Calles, las cámaras como era costumbre en la época, iban formando camarillas alrededor de una persona; al calor de esta efervescencia, el general José María Sánchez propuso una modificación a la Constitución, por la cual la Presidencia de la República podía volver a ser ocupada por una persona que ya la hubiera desempeñado, con la condición de que se dejara pasar un periodo. Aprobaron la modificación que pronto volvió a desaparecer de la Constitución, se consolidaron históricamente la reelección del general Obregón y el inicio del caudillaje político, tratado de encabezar por el célebre Manco de Celaya, lidereando posteriormente por el "Turco" y ahora realizado gracias a una institución que no dirige los destinos del país.

La transformación debía ser cubierta con vestimentas que aparecieran patriotas, por ello se señaló como incapacidad para ser Presidente de la República, el haber figurado, directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo, ¿o acaso no tendría la conciencia tranquila don Alvaro? Se amplió a un año el término para separarse de sus encargos a los funcionarios que establecía la Constitución, ¿seguridad para el candidato oficial? A la lista de funcionarios que debían separarse de sus encargos, en un periodo de tiempo determinado, se sumó a los gobernadores de los estados, territorios y Distrito Federal, ¿habría algún candidato entre ellos?

No quiero continuar en el devenir histórico de este tema sin antes recordar el adjetivo empleado por los padres de la Constitución para calificar a la Reforma:

(61) SILVA HERZOG, Jesús — Breve Historia de la Revolución Mexicana — 5a. Edición — Fondo de Cultura Económica.

“Es incalificable que se pisotee un principio por el que se sacrificaron tantas vidas” (62).

Una vez declarado electo Presidente de la República el general Obregón, se desarrollaron de acuerdo con la costumbre mexicana una serie de homenajes de todas las organizaciones políticas del país; en una de ellas, celebrada el 17 de julio de 1928, por los diputados de Guanajuato, un “iluminado” (63), León Toral, lo asesinó en el restaurante de La Bombilla, San Ángel, D. F.

El 24 de enero de 1928 se volvió a cambiar el texto de la Constitución, de esta vuelta al texto original, estudiaremos la ampliación del periodo en el tema Duración de los Puestos Públicos.

La segunda reforma hecha al Artículo 82 añadió como personas incapacitadas para ser Presidente de la República, si no renuncian con el debido tiempo, a los jefes de departamentos administrativos y el procurador general de la República.

El propósito de los constituyentes, al establecer un tiempo de separación de los puestos públicos, era el de prevenir una influencia respecto de los lectores. En lo tocante al procurador general de la República, su existencia data desde los albores del constitucionalismo mexicano. Como un apéndice de la Suprema Corte, separándose por primera vez del seno de la misma, cuando la Ley de Secretarías de Estado de 1891 incluyó al ministerio público federal dentro de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública (64). En las reformas a la Constitución de 1857 publicadas el 22 de mayo de 1900, en los artículos 91 y 96 se separa definitivamente al ministerio público federal y al procurador general, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y por primera vez se emplea constitucionalmente el término de “Ministerio Público”. La primera ley orgánica del Ministerio Público Federal se expidió en diciembre de 1908.

Como la Constitución de 1917 consagró la autonomía del Ministerio Público Federal, bajo la jefatura del procurador general de la República, en esta parte de la reforma es integradora, ya que cura a la Constitución de un mal congénito.

En la actualidad hay tres departamentos autónomos, el de asuntos agrarios, el de turismo y el del Distrito Federal. El primero de ellos, su nacimiento estaba previsto en la Constitución (Artículo 27, Fracción XI, inciso A), pero no fue hasta el 15 de enero de 1934, en que se llevó a cabo su creación. El de turismo, habiendo sido una dirección dependiente de la Secretaría de Gobernación, pasó a ser un departamento autónomo, por la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que la creó en 1958. El Distrito Federal, hecho su estudio en páginas anteriores, me basta recordar que por primera vez fue incluido en tal calidad por la Ley de Secretarías de Estado de 1934.

Conocida a grosso modo la historia de los departamentos autónomos, considero en esta parte a la reforma circunstancial, pues son acontecimientos posteriores a la promulgación de la Constitución lo que induce a renovar.

Deliberadamente he dejado para el final del trabajo la calificación de la primera reforma, por tipificarse en modo tan perfecto uno de los modelos de reforma propuestos por mí en este trabajo, las políticas, en ellas se convoca al constituyente permanente para satisfacer los apetitos personales, dejando de tomar en cuenta las

(62) PALAVICINI, Félix F. — Historia de la Constitución — Tomo II.

(63) COVARRUBIAS, Ricardo — Los 67 Gobernantes del México Independiente.

(64) Manual de la Organización del Gobierno Federal — Secretaría de la Presidencia.

necesidades colectivas, los ideales sociales y en general, todo lo que representa un beneficio para la colectividad. Son ellas las que nos hacen pensar en lo saludable de un plebiscito, o en la limitación de competencia para el constituyente permanente. Es cierto que su vida es corta, pero en ella logran frutos que muchos preceptos de la Constitución en toda su vida no llegan a conseguir, empezando por integrar una tradición, que supera por la fuerza del hecho a todos los ideales de la lucha armada, para ir configurando una sociedad conformista, amparada por la apariencia de tener algo y doblando el valor de ser, derivado en una carencia de seguridad política en la que la lucha se convierte de uno y para nadie. En síntesis, que la vida de un individuo es tener poco para no dejar nada.

## ARTICULO 83

ARTICULOS 51, 56, 58 y 59

ARTICULOS 83, 84, 85 y 115

1a. Reforma 24/enero/1928.

2a. Reforma 29/abril/1933.

## FRACCIONES V Y VI DEL 55 y XXVI DEL 73

ADICIONES: Una Fracción Artículos 55 y 79

ARTICULO 82, Fracciones V y VI

ARTICULO 115, Fracción III

3a. Reforma 8/enero/1943.

### A) Duración en los cargos de elección popular.

Presidente de la República. 1a. Reforma. 6 años.

Senadores. 2a. Reforma. 6 años.

Diputados. 2a. Reforma. 3 años.

Gobernadores de los Estados. 3a. Reforma. 6 años.

Debido al desarrollo del programa de gobierno (65), se aumentó la duración del período de gobierno de 4 a 6 años. La causa es satisfactoria en virtud de ser poco 4 años para realizar una tarea medianamente aprobable, si tomamos en cuenta el acomodamiento natural del primer año y los desajustes por el final del régimen, quedando para trabajar libremente 2 años, lo cual hacía desempeñar con improvisación las funciones y a buscar rendimientos inmediatos, resultado, cambios de política sujetos a la voluntad del señor Presidente o sus inmediatos colaboradores.

En este caso los constituyentes de 1916 se dejaron llevar por la inercia, repitiendo textualmente al Artículo 78 de la Constitución de 1857 (66), a su vez copiado de la Constitución Norteamericana, pero olvidando que ésta permite una reelección y que generalmente los presidentes ocupan en 2 períodos la Presidencia, convirtiendo su estancia en el poder a 8 años.

(65) TENA RAMIREZ, Felipe — Derecho Constitucional Mexicano.

(66) MORALES, José I. — Las Constituciones de México — Edo. de Puebla — 1957.

La reforma es integradora, pues los autores de la Constitución debieron considerar los factores mencionados, sobre todo ante la necesidades de hacer prevalecer la no reelección. Pienso sin atreverme a asegurarlo por lo contingente de su naturaleza, que de haber establecido 6 años desde un principio, se hubiera evitado el caudillaje o cuando menos reducido considerablemente, pues daba un plazo razonable para el fortalecimiento del ejecutivo.

Las subsiguientes reformas son circunstanciales, al ser corolario indispensable de la primera, para tener un sistema lógico y de acuerdo con la fórmula original de que los senadores y gobernadores duraran el mismo tiempo que el ejecutivo, y los diputados duraran la mitad de este período.

## B) *La Sucesión del Poder Ejecutivo.*

La Constitución emplea tres diversas denominaciones para distinguir las sustituciones:

1.—*Interino.* Designado por el Congreso de la Unión en caso de falta absoluta del titular, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, o cuando el electo no se presenta al comenzar el período constitucional, o cuando al iniciarse dicho período la elección no estuviese hecha y declarada el 1.º de diciembre. Estas condiciones son iguales en el texto original y en 1933 variaron la técnica sólo en requisitar, que dentro de los diez días siguientes a la designación se expida la convocatoria de elecciones; debiendo mediar entre ambas fechas un plazo no menor de 14 meses ni mayor de 18. El texto original aconsejaba que se celebraran las elecciones cuando la de diputados y senadores.

La Constitución también llama interino al Presidente designado por el Congreso o por la permanente en la ausencia temporal del titular.

2.—*Sustituto.* Es el designado por el Congreso en caso de falta absoluta del titular ocurrida en los cuatro últimos años del período respectivo. Difiere del texto original pues éste hablaba de los dos últimos años, como producto de la duración estipulada para el ejecutivo federal.

3.—*Presidente provisional.* Es el designado por la comisión permanente en los recesos del Congreso, cuando la falta absoluta del titular ocurra al iniciarse el período o en cualquier época dentro del mismo.

Distinciones entre el actual texto, el de 1923 y el original de 1917. En 17 la comisión permanente nombraba un Presidente provisional, el cual expedía la convocatoria de sesiones extraordinarias, para que el Congreso de la Unión extendiera la convocatoria a elecciones presidenciales.

En 1923 la comisión permanente es la encargada de expedir la convocatoria a sesiones extraordinarias.

Actualmente, como se trata de la falta dentro de los dos primeros años de mandato, se especifica que el Congreso de la Unión nombrará un Presidente interino y expide la convocatoria para elecciones presidenciales.

En 1917, tratándose de los dos últimos años, la comisión permanente nombraría al Presidente provisional y expediría la convocatoria para sesiones extraordinarias.

Actualmente como consecuencia de la ampliación del período presidencial, en los 4 últimos años, la comisión permanente nombra a un Presidente provisional y expide la convocatoria para sesiones extraordinarias en la que nombra al Presidente sustituto, al igual que en los dos textos anteriores.

En este aspecto, la reforma viste dos fases, la circunstancial producida por el cambio en la duración del régimen presidencial, e integradora al emplear una fórmula más adecuada para designar al Presidente interino cuando el Congreso de la Unión no está reunido. La mecánica utilizada en 1917 y en 1923 era inadecuada, se dejaba en funciones al provisional hasta la llegada de las elecciones.

**REELECCION DE LOS DIPUTADOS.**—Al incluir la fracción VII del 55 Constitucional, “no estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el Artículo 59”, se produjo un revuelo en las filas del articulado de nuestra Magna Carta. Así la duración de los senadores que habitaba en el 58, se trasladó al artículo marcado con dos números menos; como quedó vacante el primero de ellos, se fue a habitar ahí la edad mínima para ser senador, antes ubicado en el número 59, y aquí llegaron dos habitantes, la incapacidad de los diputados y senadores propietarios para ocupar en el siguiente período la titularidad o la suplencia y la reelección de ambos descansando 3 y 6 años respectivamente.

Históricamente será difícil demostrar el carácter absoluto del principio de no reelección para diputados y senadores, pero en la realidad mexicana que se ha venido constituyendo a partir de los años treintas, su existencia aparece como poco saludable, al formarse las clásicas carreras de relevos, en que un representante de los estados o uno del pueblo entregan la estaca (curul) para serles devuelta 3 ó 6 años después; viciando en tal forma el escenario parlamentario, hasta convertirlo en más figura de decoración que de representación. El ornato son los premios logrados por una gran trayectoria burocrática, lucidos ante los magníficos aparadores de Donceles y Xicoténcatl.

Pienso que pronto sucumbirá este principio, o acaso en su acertada aplicación, en su falta de técnica jurídica, histórica y social. Por todo esto, la reforma en esta fase debe ser considerada como política.

## SUCESION DE LAS AUTORIDADES LOCALES DE LOS ESTADOS

1.—Gobernadores. “La elección de gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

”Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

”Nunca podrán ser electos para el período inmediato.

”a.—El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional aun cuando tenga distinta denominación;

”b.—El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.”

2.—Diputados locales.—“Los diputados a las legislaturas locales de los estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes”.

3.—Autoridades Municipales.—“Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se le dé, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio”.

Estas transcripciones de las adiciones hechas en 1933 al Artículo 115, son con el efecto de demostrar la tesis ya expuesta de que: “La no reelección, principio primordial en el ideario político de la Revolución Mexicana, es *absoluta* cuando se refiere al Presidente de la República y a los gobernadores de los estados, y *relativa* para los senadores, diputados y el resto de autoridades estatales y municipales, pues en este último caso se permite la de unos y otros siempre que no sea para el período inmediato”. (67)

Sólo me resta, para concluir el estudio de estas modificaciones, recordar que en el año de 1933 se prohibió a los gobernadores, ser diputados durante su encargo, en cambio el texto anterior exigía la renuncia 90 días antes de la elección. Con este viraje no se altera el propósito de Machorro Narváez, Jara, Garza, Méndez y Medina, de no aprovechar los puestos para influir en la determinación de los electores. La Reforma es circunstancial.

De las tres reformas estudiadas la más importante es la de 1933, pues las otras sólo se refieren a la duración en los puestos de elección. La reforma mencionada es un caso muy especial, en el que de acuerdo al aspecto tratado, alcanza distintas proyecciones, así se aparece circunstancial, o integradora y hasta política; sin embargo en su nacimiento es circunstancial, ya que se inició con el cambio en la permanencia en el poder; en orden a ello, las distintas denominaciones empleadas para llamar al Presidente a falta del constitucional, tuvieron su transformación, aprovechándose para pulir el sistema ya usado, acaso por la experiencia vivida.

#### ARTICULOS 73, 94, 111, Fracción VI. Base 4

Reforma 21/sep./1944

**RESPONSABILIDAD POR MALA CONDUCTA.**—En la exposición de motivos de la ley de responsabilidades se expresa: “Para que la ley quedara lo más completa posible, se ha consagrado un capítulo especial, reglamentario de la parte final del Artículo 111 de la Constitución General de la República, relativo a la facultad de que goza el ejecutivo de la unión para solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de los funcionarios del poder judicial de la federación, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios, y de los jueces del orden común de las propias entidades, fijándose los procedimientos que deben observarse”. (68)

En el título sexto, capítulo primero de la ley, se encuentra reglamentada la forma en que debe llevarse a cabo un juicio de responsabilidad por mala conducta.

(67) Mexicano ésta es tu Constitución — Comentario. Artículo 59, XLVII Legislatura. Cámara de Diputados — 1968.

(68) Agenda del Maestro — 9a. Edición — 1967, Pág. 84.

Aquí no encontramos una definición de lo que debe entenderse por mala conducta, por ello procederemos a hacer un análisis de la ley que nos permita deducir la definición.

La ley distingue a los altos funcionarios de la federación de los funcionarios y empleados de la misma. Empieza por enumerar quiénes son considerados como altos (aquí incluye a los ministros de la Corte), tipifica los delitos que pueden cometer y las sanciones a que se harán acreedores. Lo mismo hace con los funcionarios, pero con ellos la lista de faltas es bastante más amplia (72). De esta enumeración hay dos dignas de mencionarse:

VIII. "Solicitar indebidamente dinero o alguna otra dádiva, o aceptar una promesa para sí o para cualquiera otra persona, por hacer algo justo o injusto, o dejar de hacer algo justo relacionado con sus funciones"; y

XIV. Negarse, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, a tramitar o resolver algún asunto que sea de su competencia. (69)

En fin, las antedichas faltas actualmente las podrían cometer los magistrados y jueces tanto federales como locales, pero si los incluimos en el catálogo de funcionarios, o sea sujetos capaces de cometer cualquiera de los delitos y faltas mencionadas en el Artículo 18, fomentariamos la dependencia de los funcionarios judiciales al ejecutivo federal.

Ante este panorama lo único que podemos adelantar es que la mala conducta no comprende ninguna de las faltas mencionadas, es algo diferente, pero, ¿qué es? Objetivamente no hay definición, queda al arbitrio del ejecutivo determinar su existencia, mediante oficio, en el que se hará una exposición concreta de los hechos, omisiones o actos indebidos.

Me inquieta saber las ventajas de esta institución. Mientras exista en forma tan ambigua, no hay; su único efecto teórico el de mantener pendiente un castigo, para sumergir en un servilismo mayor al poder judicial. De reglamentarse adecuadamente, se debe buscar fórmulas más idóneas para su aplicación, procurando sobre todas las cosas una mayor independencia para la función jurisdiccional, porque mientras las instituciones de un país no procuren sana justicia, poco valen.

Ante esto podía oponerse con un criterio practicista, la inaplicación de la ley, aduciendo que es un texto ñoño, ineficaz y no pocas veces demagógico (70). Es indiscutiblemente esta la realidad, pero las pretensiones de una sana crítica buscan la esperanza de obtener no resultados inmediatos que puedan ser sólo euforia del momento.

La reforma es atributiva atendiendo a los delineamientos que de estas reformas hemos hecho.

## ARTICULO 63:

Reforma 22/junio/1963.

**RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLITICOS.**—Para abrir sus sesiones ambas cámaras se requiere de concurrencia determinada, estableciendo para los faltistas un método que los exhorta a asistir, y de no hacerlo, la sanción correspondiente.

(69) Ob. Cit.

(70) Ley de Responsabilidades —"Excélsior" — Diego Valadés — Jueves 5 de febrero de 1970.

pondiente; mas el Artículo 63 no para ahí, en párrafos posteriores, les imputa responsabilidad a juicio de la cámara respectiva, haciéndolos acreedores a las sanciones que la ley señala.

Y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale. La ley debe ser la de responsabilidades, en ella la fracción VII del Artículo 13, encuadra dentro de dicha posibilidad, al tipificar como delito o falta oficial: "Las omisiones de carácter grave que motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones" (71). El castigo para esta falta:

I.—Destitución del cargo o privación del honor de que se encuentre investido;

II.—Inhabilitación para obtener determinados empleos, cargos u honores, por un término que no baje de cinco años ni exceda de diez;

III.—Inhabilitación para toda clase de empleos, cargos u honores, por el término señalado en la fracción anterior.

De las sanciones, la más importante y posiblemente la única valedera es la primera, las demás a mi juicio no tienen trascendencia, pues se supone que una persona que ha cometido un delito o falta oficial, su regeneramiento no lo va a obtener por la tregua dada en la ley. En el caso que analizamos, el recurrir a la ley, no es más que una redundancia, si atendemos a lo dispuesto en el primer párrafo del 63 y a la inoperancia del resto de las sanciones.

También incurrirán en responsabilidad que la misma ley sancionará los partidos políticos nacionales que, habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

La ley se denomina: de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del distrito y territorios federales y de los altos funcionarios de los estados. Los partidos políticos no son ni funcionarios ni empleados de la Federación o de los estados, por lo tanto su afiliamiento a la multimencionada ley es indebido.

¿Por qué la Cámara de Diputados o la de Senadores han de juzgar a los partidos políticos? No hay motivo para hacerlo, es lo timorato de la implantación de los diputados de partido, pues en ella se desprende la costumbre de nuestras instituciones, de vigilar la más intrascendente actividad popular, convirtiéndose en juez y parte del mismo proceso.

La manera de dictaminar la responsabilidad en el primer caso estudiado es adecuada. La reforma en este aspecto, por su falta de encaje histórico-social, es política.

## ARTICULO 123, Fracción XXIX

Reforma 6/sep./1929.

**LEY DEL SEGURO SOCIAL.**—Originalmente el texto se refería al establecimiento de cajas de seguros populares, cambiándose por considerar de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social. De ninguna manera debe entenderse esto como un cambio en el espíritu constitucional, ya que en 1917 facultaba al Estado para fomentar la organización de instituciones de esta índole y para inculcar la previsión popular. Al respecto don Mario de la Cueva afirma: "El precepto original fue tímido", tomando en cuenta el conocimiento que de esta

(71) Agenda del Maestro — Ob. Cit.

materia debía tener el legislador, pues su origen data en Alemania en la época de Bismarck. Sin embargo, promovió la aspiración hacia una Ley del Seguro Social (72). Fenómeno que por cierto se desarrolló en Estados Unidos y Europa, de la misma manera que en México, al aumentar las industrias y el número de trabajadores.

Considerando que en la misma forma otros países han tenido su Ley del Seguro Social, la reforma es circunstancial.

#### ARTICULO 123, Fracción XVIII

Reforma 31/dic./1938.

**LAS HUELGAS.**—Con toda justicia el 31 de diciembre de 1938 se suprimió de la fracción XVIII del 123, la parte que decía: "los obreros de los establecimientos fabriles militares del gobierno de la República no están comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados del ejército nacional". Si se establecía una relación de trabajo, al estar sujetos los obreros a la dirección y dependencia de un patrón, si había una producción, en la que posiblemente la empresa adquiriera provechos desproporcionados con relación a los salarios de los trabajadores, ¿por qué no habrían de tener el derecho a la huelga? Respuesta satisfactoria no la hay, pues a todas luces se estaba menoscabando la libertad de las personas, por el solo hecho de honrar a la patria en el ejército mexicano.

#### LA REFORMA ES INTEGRADORA

#### ARTICULO 123

Reforma 21/dic./1962.

#### A) Fracciones II y III.

**MENORES CAPACITADOS PARA TRABAJAR.**—En un principio la edad mínima para poder ser utilizado en un trabajo era 12 años, al principio de la década de los sesentas se aumentó en dos años, quedando sujetos a la vigilancia y protección especial de la inspección del trabajo, los mayores de 14 años y menores de 16, condicionando su ingreso a haber terminado su educación obligatoria, conforme al 3o. Constitucional; la primaria. Los menores de 16 años no pueden trabajar en jornada nocturna, mas lo podrán hacer en la mixta, atendiendo a la Constitución cuando sanciona la salida de los menores a las 10 de la noche.

Los abusos de los patrones, de ninguna manera imputables a los constituyentes, y la diferencia de necesidades de ambas épocas, movieron a modernizar los textos constitucionales, por eso la reforma es circunstancial.

#### B) Fracciones VI y IX.

**SALARIO MINIMO.**—La existencia del salario mínimo data de los orígenes de la Constitución, en las modificaciones sólo se ha cambiado la organización de los funcionarios competentes para establecerlo y se ha hecho una clasificación de ellos.

(72) DE LA CUEVA, Mario — Derecho del Trabajo.

En un principio la fijación de salario mínimo se hacía por comisiones especiales que se formarían en cada municipio, subordinadas a la junta central de conciliación que se establecerá en cada Estado. De no configurarse las comisiones especiales, a partir de 1933, hasta 1962, será fijado por la Junta Central de Conciliación y Arbitraje respectiva. Cabe hacer notar la distinción de los respectivos textos, en el primero se habla de Junta de Conciliación y en el otro se le agrega Arbitraje.

Actualmente hay 111 comisiones regionales integradas con representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, que deben sujetar sus decisiones a una comisión nacional constituida de igual manera.

Antes había 2,352 comisiones municipales, muy difíciles de formar subordinadas a las Juntas de Conciliación y Arbitraje estatales.

Las Constituciones Políticas suelen nacer después de guerras civiles, pero se van afinando y perfeccionando durante la paz (73). Si al calor de una asamblea representada por partidarios del progreso de los humildes, se procuró impartir en mejor medida la justicia, para ello se adoptaron fórmulas, métodos y sistemas, en algunas ocasiones de operación inmediata, en otras a largo plazo y por último los impracticables. Estos eran ideales propuestos en forma muy democrática, pero divorciados totalmente de la realidad.

La creación de las comisiones regionales y nacional de los salarios mínimos, obedece como anticipamos en el párrafo anterior, a lo difícil de implantarlos a nivel municipal. Por ello la reforma en este aspecto es circunstancial.

El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. Sin poner en tela de discusión la definición propuesta por los constituyentes, incurre en una grave falta, omitir el pago mínimo para personas con una capacidad técnica o manual, por ejemplo, los electricistas, los joyeros, los talabarteros, los tapiceros, etc., para sanar la herida, o en palabras técnicas, por remediar la deficiencia, actualmente se delimitan dos bandos, el del salario mínimo general y el profesional. El último deberá considerar las condiciones de las distintas actividades industriales y comerciales.

El salario mínimo debe atender a las necesidades de cada región, expresa el primer texto de la Fracción VI del 123. Si no está incluido en la redacción de lo que podía ser la definición de salario mínimo a partir de 1962, si se incorpora al formular las comisiones regionales.

Satisfacer las necesidades normales. En este aspecto la diferencia radica en la terminación de la frase. El primero acaba diciendo: "de la vida del obrero considerándolo como jefe de familia". El último finaliza del modo siguiente: "de un jefe de familia". Idea la misma, mayor amplitud en el inicio, más lacónico el actual.

En 17 también debe servir para su educación y placeres honestos. En 62 se especifica que las necesidades normales deben ser en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Diferencias: a) En primer lugar la adición hecha; b) referirse originalmente a la educación del obrero y ahora a la de los hijos del trabajador. La calificación técnico-jurídica favorece indudablemente al texto actual, con la única precaución de admitir el respeto a la idea original.

(73) Constitución y Tradición — "Excelsior" — Hero Rodríguez — 31 de marzo de 1970.

El comentario hecho a la primera parte de esta reforma, ahora encuadra perfectamente, por eso la reforma es circunstancial.

### C) Fracciones VI y IX.

**REPARTO DE UTILIDADES.**—La participación de las utilidades estaba prevista desde el nacimiento de la Constitución, no obstante no se había llevado a cabo; por lo tanto se consideró adecuado reglamentarla debidamente tanto a nivel constitucional como al de ley ordinaria. Se empezó por crear un organismo diferente al ideado originalmente para dictaminar el monto del reparto, que es la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas.

La comisión funcionará con un presidente, un consejo de representantes y una dirección técnica (74). El presidente será designado por el Presidente de la República. El consejo está integrado por el presidente de la comisión, dos asesores del mismo, cinco representantes propietarios de los patrones y cinco representantes de los trabajadores y sus respectivos suplentes.

Después de haber realizado las investigaciones y los estudio necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional, se estableció que la determinación del reparto debía ser hecha conforme a un porcentaje sobre los beneficios de la empresa (75). El provecho de la empresa que ha de tomarse en cuenta es el neto no el bruto, o sea al que se le han hecho todos los descuentos establecidos por la ley y por los gastos de la producción. La comisión lo expresa como renta gravable, fijando en un 20% del monto de la misma para repartir entre trabajadores.

Quedan exceptuados de la obligación de repartir utilidades:

I.—Las empresas de nueva creación, durante los dos primeros años de funcionamiento.

II.—Las empresas de nueva creación, dedicadas a la elaboración de un producto nuevo, durante los cuatro primeros años de funcionamiento.

La determinación de la novedad del producto se ajustará a lo que dispongan las leyes para fomento de industrias nuevas.

III.—Las empresas dedicadas a la industria extractiva, durante el periodo de exploración.

IV.—Las instituciones de asistencia privada, reconocidas por las leyes, que con bienes de propiedad particular ejecuten actos con fines humanitarios de asistencia sin propósitos de lucro y sin designar individualmente a los beneficiarios.

V.—El Instituto Mexicano del Seguro Social y las instituciones públicas descentralizadas con fines culturales, asistenciales o de beneficencia. (76)

VI.—A) Las personas físicas cuyo capital no genere un ingreso anual declarado de impuesto sobre la renta, superior a \$120,000.00.

(74) Artículo 428 de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

(75) Resolución de la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas.

(76) Artículo 100 de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

B) Las personas morales cuyo capital sea inferior a \$25,000.00 y cuyos ingresos anuales declarados al impuesto sobre la renta no exceda de \$125,000.00 (77).

Una indicación pertinente fue aclarar que el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas.

La reforma es circunstancial por su firme propósito de establecer un régimen de justicia social, base de la declaración de derechos sociales de la carta fundamental, y por adaptarse en todos los términos al comentario hecho en torno a los salarios mínimos.

#### D) Fracciones XXI y XXII.

**INDEMNIZACIONES.**—Se sumó a ambas fracciones la posibilidad de que la ley determine los casos en que el patrono podrá ser eximido de cumplir un contrato mediante el pago de una indemnización.

#### ARTICULO 133

Reforma 18/enero/1934.

**LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION.**—Al decir: esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos y que se hicieron por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán Ley Suprema de toda la Unión; se presentaba la confusión de equiparar jerárquicamente a la Constitución y a los tratados. En cualquier explicación de la jerarquía de las leyes siempre se pone en la base a la Constitución, puede entonces pensarse que objeto tiene discutir la supremacía de la primera, pero si ella confiere el mismo rango a los convenios internacionales, y ellos llegan a contradecirla, hay algunas interpretaciones de la Suprema Corte para remediar las contradicciones que haya en el texto constitucional.

La médula del problema está en saber si la Constitución puede hacer que los tratados sean iguales a ella; al respecto el constituyente originario respondió afirmativamente. Por el contrario el permanente ha negado, al aclarar en 1934, que estén de acuerdo con la misma, es más, en dos ejecutorias el máximo tribunal de la República le ha quitado eficacia jurídica a los tratados que estén en oposición con los preceptos de la Constitución. (78)

Ante esta situación nos inclinamos por favorecer a la segunda tesis, porque de lo contrario concebimos cierta vulneración a la soberanía nacional, contraproducente desde cualquier ángulo de vista, al libre desarrollo de la nación mexicana. Considerando las antedichas ideas, la reforma es integradora al encontrar una fórmula más adecuada a la propuesta por el constituyente, y así logrando desterrar futuros vicios en nuestro devenir histórico.

Para concluir sólo me basta relatar el cambio de autoridad competente para ratificar los tratados y convenios internacionales, antiguamente era el Congreso de la Unión, en la actualidad y en virtud a la modificación mencionada corresponde sólo al Senado de la República.

(77) Resolución de la Comisión Nacional para la Participación de Utilidades.

(78) Tomo XCVI, Pág. 1639 — Vera, José Antonio — Toca No. 941 de 1949, Pág. 1883 La Sala.

## Reformas en Materia Educativa

### ANTECEDENTES

#### 1.—LA EDUCACION ENTRE LOS MEXICAS

El hogar. Concebían a los padres como los primeros colaboradores de la educación y la primera escuela era el hogar.

**El peuhcalli.** Fue la escuela para los niños menores de 6 años, en ella dedicaban 3 horas al canto, danza y música, generalmente asistían acompañados por la madre y sus cantos eran dedicados a los animales, a las plantas, a sus padres o al Sol, etc.

**El Calmecac y el Telpochcalli inferior.** En el Calmecac se estudiaban 5 años, procurándose principalmente obtener el desenvolvimiento científico de los alumnos, en contraposición al Telpochcalli inferior en donde se perseguía como principal objetivo la preparación y ejecución artesanal.

**Teoyocalli y el Telpochcalli superior.** Todos los alumnos que se distinguían por su originalidad y agilidad mental en el Calmecac ingresaban al Teoyocalli, donde se podían especializar en 4 ramas: Matemáticas y Astronomía, Biología y Medicina, Leyes y Organización Social, Estrategia y Tácticas Militares.

**Telpochcalli superior.** Eran las escuelas superiores de artes y oficios, hallándose en estos planteles disciplinas tales como: la Arquitectura, Danza, Música, Canto y Escritura.

El propósito de la educación azteca era formarlos de acuerdo con los ideales religiosos y con las metas que el Estado había establecido, formándose una personalidad dentro de los fines comunitarios que le eran impuestos y a los cuales tenía que sujetarse necesariamente.

#### 2.—LA COLONIA.

Delineándose la educación como el trasplante de la cultura de un pueblo a otro, distinguimos dos periodos de acuerdo con las ideas en voga en España, la educación pública religiosa y la educación pública nacional. Tenía la última como objetivos la formación del súbdito y en particular del militar y el funcionario, ya que el religioso se formó en la primera mitad.

La educación pública religiosa tuvo las siguientes características:

a) Quedó en manos de la Iglesia la formación de los habitantes de la Nueva España, auxiliada fundamentalmente por las siguientes órdenes monásticas: Dominicos, Franciscanos, Agustinos y más tarde los Jesuitas.

b) Se emplearon libros, programas de estudio, métodos y procedimientos, que debían pasar por la censura religiosa, para estar de acuerdo con la doctrina cristiana.

La educación pública nacional. Las discrepancias entre la Casa de Borbón y el pontificado Romano y la influencia de los enciclopedistas franceses en Carlos III (de quien se decía era un gran conocedor de esas ideas) trajeron consigo el impulso de las ciencias y de las artes y la transformación en la política de la educación, generándose con esto el disgusto principalmente de los jesuitas, quienes en 1767 fueron expulsados de España y sus colonias por defender las prerrogativas del Papa en detrimento de la autoridad del rey.

Como resultado de estos acontecimientos, en la Nueva España se crearon algunas escuelas con poco o nada de instrucción religiosa, tales como: Las Vizcaínas planeada y organizada por la iniciativa privada, la Academia de las Nobles Artes de San Carlos y la Escuela de Minería.

### 3.—CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.

En ella se ordenó el establecimiento de escuelas de primeras letras, en las que se enseñara a los niños a leer, escribir, contar, el catecismo de la religión católica, así como una breve exposición de las obligaciones civiles.

Para la enseñanza de las ciencias, literatura y bellas artes, se debería crear el número competente de universidades y establecimientos literarios.

En consecuencia deberían existir escuelas elementales y superiores, con un plan general de enseñanza uniforme en todos los pueblos de la monarquía, correspondiéndole a la dirección general de estudios la inspección general de la enseñanza pública.

Las cortes eran la representación nacional, a ellas correspondía manufacturar los planes y estatutos que debían regir a la instrucción nacional.

### 4.—DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA DE 1814.

El 14 de septiembre de 1813 en la parroquia de Chilpancingo, Morelos señaló las directrices que debería tener la educación en México, precisando que la ley debe ser tal que obligue a constancia y patriotismo, modere la opulencia y la indigencia, de tal suerte que aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto. ¡Todo un compendio de civismo!

Los constituyentes de Apatzingán marcaron los principios que deberían regir la ilustración de todos los ciudadanos de América, de ninguna manera establecían un sistema y un método adecuado para su aplicación, limitándose exclusivamente a precisar:

Art. 10.—La religión católica, apostólica, romana, es la única que se debe profesar en el Estado.

Art. 30.—La instrucción como necesaria a todos los ciudadanos debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder.

Atribuciones del Supremo Congreso.

Art. 117.—...Cuidar con singular esmero de la ilustración de los pueblos.

## 5.—MEXICO INDEPENDIENTE.

Los 2 instrumentos que sirvieron para independizarnos de España fueron el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, en ambos hallamos: enunciados políticos, formas de gobierno, principios de institucionalidad pública; pero nada tocante a la materia educativa que obviamente tendría que resolverse más tarde.

El reglamento provisional político del Imperio Mexicano, elaborado por Iturbide el 10 de enero de 1823, pero dictado desde el 18 de diciembre de 1822, en su articulado asienta: el restablecimiento de los jesuitas en los lugares en que estaban puestos. La facultad del Estado era promover la instrucción, de ninguna manera se concibió el sostenimiento y organización de un sistema educativo.

## 6.—ACTA Y CONSTITUCION DE 1824.

El Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, en las facultades concedidas al poder legislativo, dispone que deben promover la ilustración y prosperidad general en todo el interior de la Federación.

Durante la vigencia de la Constitución de 1824 se aplicó en el país el sistema ideado por los ingleses Bell y Lancaster, que innovaron los procedimientos de instrucción, utilizando a los alumnos más aventajados, o monitores, para que se constituyeran en profesores de sus compañeros. Se establecieron varias de estas escuelas. A partir de 1823 empezaron a ser subvencionadas por el gobierno; fue tal el éxito de la compañía lancasteriana, que por decreto del 26 de octubre de 1842 fue erigida en dirección de instrucción primaria en toda la nación. En 1870 su estrella empezó a declinar, hasta que en 1890 se dio órdenes a la Secretaría de Hacienda para que recogiera todos los edificios que ocupaban y dar así por terminada su labor en el país.

De conformidad con las facultades conferidas por la Constitución al congreso general, la manera de promover la ilustración era de acuerdo con los siguientes medios:

- a) Asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras.
- b) Estableciendo colegios de marina, artilleros e ingenieros.
- c) Erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas.

El precepto termina advirtiendo: "La realización de estos medios en nada debe perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados.

Resultando insuficiente lo dispuesto por la Constitución de 1824, se presentaron algunos trabajos tendientes a resolver el problema. Primero fue el trabajo de don Lucas Alamán, célebre conservador y figura descollante del gobierno del Presidente Bustamante que propugnó por no repetir las clases en diversos colegios, dedicándose cada establecimiento a un solo fin, por ejemplo, para derecho y literatura clásica, el Colegio de San Ildefonso; para ciencias exactas y física, el de Minería, etcétera, etcétera.

El doctor José Luis Mora señaló que el privilegio a ser educado no debía corresponder al clero, convirtiendo la educación en laica y orientada por el criterio sustentado por el Estado, quien debería estructurarla mediante una planeación cien-

tífica, que llevase en sus ramas primarias, secundaria y profesional a la totalidad de la masa ignorante.

La influencia de Mora fue decisiva en el obra educativa del gobierno liberal de Gómez Farías, posteriormente en las Leyes de Reforma y en la Constitución de 1857.

El señor Gómez Farías en un lapso menor de 6 meses produjo 14 decretos para organizar y coordinar sistemáticamente las funciones educativas, con arreglo a un vasto plan. Resumido en los siguientes principios:

- a) Es atribución exclusiva del Estado la educación pública.
- b) Se facultó a los colegios de San Ildefonso, San Juan de Letrán y el Seminario, a conferir los grados menores de Filosofía, Teología y Jurisprudencia, sin necesidad de que las cursasen en la Universidad.
- c) Clausura del colegio de Santa María de Todos los Santos, reservado sólo para familias ilustres y el que fue considerado como inútil por el doctor Mora.
- d) Suprimió la Universidad de México y estableció la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorio de la Federación.
- e) En la ley del 6 de octubre de 1833, el artículo 1o. establece en la ciudad federal una biblioteca nacional pública.
- f) Se establecieron escuelas normales y primarias para varones y mujeres.

#### A.—LEYES DEL 18 Y 23 DE OCTUBRE DE 1833.

La dirección de instrucción pública estará a cargo del Vicepresidente de la República, eligiendo la dirección un vicepresidente para sustituirlo, seleccionado entre los directores de los 6 establecimientos, quienes serán designados por el Presidente de la República.

Las principales facultades de la dirección fueron: El nombramiento (por primera vez) de los profesores de los planteles, seleccionados de la terna que le presentaban los directores de los mismos, formación de los reglamentos de enseñanza y gobierno de cada uno de los establecimientos, designación de los libros elementales de enseñanza, proporcionando ejemplares de ellos por todos los medios que se estimen conducentes, pudiendo llegar hasta ser socorridos los niños y niñas que por su pobreza lo merezcan.

En el D. F. deberían existir los siguientes establecimientos:

- 1.—Estudios preparatorios.
- 2.—Estudios ideológicos y de humanidades.
- 3.—Ciencias físicas y matemáticas.
- 4.—Ciencias médicas.
- 5.—Jurisprudencia.
- 6.—Ciencias eclesiásticas.

Fuera de ellas la enseñanza de toda clase de artes y ciencias es libre en el Distrito y territorios, pudiendo abrirse escuelas, dando aviso a la autoridad legal, desde luego, sujetándose a los reglamentos generales en la enseñanza de doctrinas, puntos políticos y orden moral de la educación.

Anexo, pero separado por puerta aparte en cada uno de los establecimientos, debía existir una escuela primaria para niños, también la debía haber en cada una de las parroquias de la ciudad federal.

En estas escuelas se enseñará a leer, escribir y contar, el catecismo religioso y político.

Este fue un instrumento para despojar del monopolio de la educación a los lancasterianos.

## 7.—EL REGIMEN UNITARIO

La coalición de conservadores y moderados paralizó la Reforma de Gómez Farías que culminó con el despido de éste en mayo de 1834.

En las Bases Constitucionales de 1835 y en las 7 Leyes Constitucionales de diciembre de 1836, se decretó en el nombre de Dios todopoderoso, trino y uno: "La nación mexicana no profesa ni protege otra religión que la católica, apostólica y romana, ni tolera el ejercicio de ninguna otra. (1)

Las justas departamentales compuestas de 7 individuos, elegidos por los mismos electores que han de nombrar a los diputados al Congreso (se elegía un diputado por cada 150,000 habitantes), eran las encargadas de dictar las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción y beneficencia pública.

Los proyectos de Constitución de 1840 y 1842 se iniciaban bajo el mismo principio, de reconocer a la religión católica como única y verdadera (2), sin embargo en el proyecto de 42, el artículo 13, fracción quinta abolía todos los monopolios relativos a la enseñanza y al ejercicio de las profesiones (fue retirado). La fracción sexta: "La enseñanza privada es libre, sin que el poder público pueda tener más intervención que la de cuidar no se ataque a la moral".

La opinión conservadora y la prensa del gobierno atacaron al último de los proyectos por cuanto declaraba libre la enseñanza privada. Por ésas y otras causas, el 23 de diciembre de 42, don Nicolás Bravo disolvió el congreso y designó a ocho notables para integrar la junta nacional legislativa que debía elaborar las bases constitucionales. En éstas se facultó a las asambleas departamentales para fomentar la enseñanza pública, en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios y sujetándolos a las bases que dictara el congreso sobre estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados.

Por las tendencias monarquistas del Presidente Paredes estalló en la Ciudadela el pronunciamiento del general Salas, quien denunciaba como traición a la independencia los proyectos de monarquía; solicitaba la reunión de un nuevo congreso constituyente conforme a lo dispuesto en 1824 y pedía el retorno de Santa Anna. Santa Anna regresando de Cuba venía federalista y enemigo de la monarquía, razón por la que Salas expidió un decreto el 22 de agosto de 46, restableciendo la Constitución Federal del 24.

(1) Art. 1. BASES CONSTITUCIONALES.

Art. 3-1. SIETE LEYES CONSTITUCIONALES.

Art. 13. SIETE LEYES CONSTITUCIONALES.

(2) Art. 1 Proyecto de 1840.

Art. 2 Primer proyecto de 1842.

Art. 19 Proyecto de constitución de la minoría del congreso de 1842.

Art. 31 Segundo proyecto de 1842.

En los acontecimientos históricos posteriores cabe resaltar por su importancia en la ilustración, la ley del 31 de marzo de 1853 y el decreto del 9 de septiembre del mismo año; la primera por la importancia tan acentuada que daba al catecismo en las primeras enseñanzas; el segundo por haber restablecido a la Compañía de Jesús en México.

### 8.—LA CONSTITUCION DE 1857.

En marzo de 1854 el coronel Florencio Villarreal y otros militares proclamaron el Plan de Ayutla, desconociendo a don Antonio López de Santa Anna, por ser un amago constante para las libertades públicas y un peligro inminente de que los mexicanos sean subyugados a un poder absoluto. El propósito no era cambiar las personas encargadas del poder público, sino constituir una nación de un modo estable y duradero, para lo cual, en el Artículo 5o. del Plan se estableció convocar a un congreso extraordinario, conforme a las bases de la ley expedida con igual objeto en el año de 1841. El congreso debería ocuparse exclusivamente de constituir la nación bajo la forma de república representativa popular. El Plan fue modificado en cuestiones complementarias, por el de Acapulco, que encabezó don Ignacio Comonfort.

El Presidente interino convocó en octubre de 1855 al congreso constituyente, dos meses después se le cambió de sede, trasladándose de Dolores Hidalgo a la ciudad de México, en donde quedó debidamente establecido el 18 de febrero de 1856.

En el proyecto de constitución, el artículo marcado con el número 18, disponía: "La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos debe expedirse". Fue aprobado sin modificación, en la sesión del 11 de agosto de 1856, por 67 votos contra 15.

En el seno del Congreso Constituyente se escucharon varias voces propugnando por alguna restricción a esta libertad. Don Fernando Soto consideraba que debía ser facultado el gobierno para elegir a los autores de cada asignatura y exigir a los jóvenes aptitud probada y reconocida plenamente por medio del examen. El diputado Balcarcel pidió la vigilancia de la enseñanza por el gobierno. Algunos otros diputados creyeron conveniente limitar esta libertad en favor de la moral y del Estado; también se temió que ésta fuera una arma para fanatizar la educación. Todas estas exposiciones nos dan una idea clara de la ambigüedad de la libertad de enseñanza; pero la explicación se puede desdoblar en 3 aspectos, se estaba librando de una tiranía que procuró cegar las fuentes de la ilustración, era necesario desarrollar la civilización y la inteligencia a cualquier precio, limitarla hubiera resultado contraproducente y aún más, podía conducir a una mala interpretación, aprovechando la libertad de cultos.

Esta libertad anárquica, carente de la más elemental técnica pedagógica, reprochable por sus resultados prácticos y dislocada dentro de la tradición histórica, es el puente de la enseñanza en México.

Al verificarse el golpe de Estado de don Ignacio Comonfort, derogando la Constitución, abrió la llaga de la vieja lucha entre liberales y conservadores, convirtiéndola esta vez en ataques más encarnizados y violentos, pero que afortunadamente culminaron con la puntilla de muerte de uno de los bandos.

El decreto de 18 de diciembre de 1861 reformó el ministerio de negocios eclesiásticos por el de justicia e instrucción pública, al que le correspondería el despacho de todos los asuntos relativos a la instrucción oficial.

Como complemento del decreto anterior, don Benito Juárez promulga la ley sobre instrucción pública en los establecimientos que dependan del gobierno federal, consiguiendo como resultado de la separación de la iglesia y el Estado, establecer en forma tácita la doctrina del laicismo.

#### A.—LEY ORGANICA DE LA INSTRUCCION PUBLICA DE 1867.

Uno de los frutos del gobierno liberal con la inclusión del maestro Barrera dentro del grupo director del partido de la Reforma, se tradujo en la promulgación de la ley en el mes de diciembre. Ella aporta a la tradición cultural de nuestro país la concepción filosófica del positivismo comtiano.

Algunas normas fundamentales de esta ley:

- a) Se pugnaría por la integración de hombres prácticos, para lo cual sería dotado el educando del conocimiento de las ciencias positivas, sin exponerle otra cosa que la obtención de la verdad. Una verdad ajena a toda concepción que no fuese producto de la experiencia misma.
- b) Los planes de estudio abarcarán todas las ciencias positivas en forma escalonada, así: de lo abstracto a lo concreto, de lo simple a lo complejo.
- c) La enseñanza primaria debía ser obligatoria, afirmaba Barrera, sin que esto fuese una violación a la libertad de enseñanza, sino como una medida útil y conveniente que redundaría en beneficio de la colectividad.

El 25 de septiembre de 1873 fueron incorporadas a la Constitución las Leyes de Reforma, no obstante todo lo relativo a la instrucción y educación no fue condicionado.

#### B.—PORFIRIO DIAZ Y LA INSTRUCCION.

En el conocido marco del porfiriato se desarrollaron las ideas más antagónicas, tolerando la presencia de ilustres maestros, que sembraron la semilla cuyos frutos aprovecharían los revolucionarios. Por eso estudiaremos brevemente los acontecimientos más importantes desarrollados durante la supuesta paz.

—*Escuelas Normales.*—El licenciado Joaquín Baranda, ministro de justicia e instrucción pública, encomendó a don Ignacio M. Altamirano un estudio sobre la enseñanza normal. Después formó una comisión con el mismo propósito, en la que tomaron parte el mismo Altamirano, el licenciado Justo Sierra, el señor Miguel Schultz, el profesor Enrique Laubscher y otros distinguidos personajes. Concluyeron su labor el 17 de septiembre de 1885, sancionando un decreto que en su artículo 1o. decía: "El Ejecutivo establecerá en la ciudad de México una escuela normal de profesores de instrucción primaria". (3)

Características de la Escuela Normal:

1.—Se establece una escuela tipo en la capital de la República, dependiente del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.

2.—La carrera para los profesores duraría 4 años, con materias que se enseñarían

(3) CARLOS ALVEAR ACEVEDO — La Educación y la Ley — Tesis profesional.

- según la forma y método que expresasen en los programas, textos aprobados y mandados a publicar por el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.
- 3.—Habría dos clases de alumnos, los pensionados y los no pensionados, señalando para los primeros el derecho de tener un empleo en las escuelas oficiales, después de haber obtenido el título.
  - 4.—Desde el 1.º de enero de 1887 sólo la Escuela Normal de la ciudad de México tendrá autorización para examinar y aprobar a los que aspiren a ejercer el profesorado de instrucción primaria, en las escuelas públicas del Distrito Federal y territorios de Tepic y Baja California. (4).
  - 5.—El mismo criterio se aplicó para las escuelas primarias, tomando como pauta las escuelas anexas a la Normal.
  - 6.—A partir del 1.º de enero de 1888 la junta de la Escuela Normal dictaminará los textos que se han de emplear en la instrucción primaria.

Poco más tarde, en 1890, se inauguró la Escuela Normal de profesores de instrucción primaria, transformando la escuela secundaria para señoritas, fundada en 1867, a fin de que llenase este nuevo cometido y tuviese el de expedir títulos.

Una consecuencia inmediata del funcionamiento de las dos escuelas normales fue, por supuesto, que quedase fuera de jurisdicción del ayuntamiento capitalino la facultad de otorgar títulos de profesores, que en la práctica en no pocas ocasiones (5) se otorgaban a individuos sin suficiente pedagogía.

—*Congresos Nacionales de Instrucción Pública.*—En estos congresos se discutió los principios de obligatoriedad, gratuidad y laicidad de la instrucción primaria, así como otros aspectos, entre los que destaca el establecimiento de las escuelas rurales y maestros ambulantes en el campo, el que la instrucción preparatoria fuese gratuita y voluntaria y que la profesional fuese voluntaria y protegida por el Estado. (6)

Respecto a la instrucción laica, Baranda en la sesión inaugural del primer congreso afirmó: "Hasta las naciones que se distinguen por su respeto tradicional a la libertad de enseñanza influyen e intervienen en ésta de una manera más o menos directa". En su participación el licenciado Adolfo Cisneros Cámara fundamentó el criterio laico de la siguiente manera: "La única manera de cumplir con la obligatoriedad, es que los niños concurren a las escuelas, porque garantizan la libertad de conciencia". Por último Justo Sierra no concebía la separación de la escuela religiosa de la privada.

Baranda también propuso que la enseñanza fuera federal, pretendía unir todos los esfuerzos en uno solo para lograr la integración de la enseñanza en toda la República.

El deber de decretar la instrucción obligatoria y gratuita se deriva del caso de existir por parte del padre omisión, negligencia o imposibilidad, o la falta del mismo padre. Los congresistas coincidieron en que es el Estado el que tiene el derecho de exigir un mínimo de instrucción para que la población pueda vivir y crecer mejor. La gratuidad servirá para eliminar el obstáculo económico.

—*Ley de educación pública primaria para el Distrito y territorios federales.*

El distanciamiento del señor Baranda del grupo científico y en especial la animadversión que hubo entre él y José Yves Limantour, determinó su separación de

(4) DUBLAN Y LOZANO — Legislación Mexicana — Pág. 625.

(5) ALVEAR ACEVEDO — Ob. Cit.

(6) GOMEZ NAVAS — Tesis profesional — 1967.

la Secretaría en 1901; encargándosela a don Justino Fernández, quien nombró subsecretario de Educación a don Justo Sierra, que bajo su amparo en 1905 se creó la Secretaría de Instrucción Pública.

En la administración de don Justo Sierra fue promulgada una ley con las siguientes finalidades:

a) La educación debía ser armónica e integral. Debiendo desenvolver cabalmente a cada alumno de modo que se dé vigor a su personalidad, tan a menudo indecisa e informe; que la robustescan hábitos por virtud de los cuales se intensifique el espíritu individual de iniciativas, y que la discipline al propio tiempo un poderoso sentimiento de sí mismo.

Tendrá que ser integral, pues ha de tender a producir el desenvolvimiento cabal de los educandos; en su ser físico, intelectual y moral, lo mismo que en su posibilidad de sentir la belleza y de despertar y perfeccionar el buen gusto.

b) Tendrá que ser nacional. Esto es, se propondrá diferenciar a los educandos que reciban su influencia de todos los demás educandos que hay en el mundo, por el hecho de que no sólo formen en ellos seres en quienes el concepto supremo de la humanidad se intensifique, sino que sean particularmente mexicanos. Por eso la ley, expresamente recomienda a los educadores lleguen a conseguir que en sus educandos se desarrolle el amor a la patria mexicana, a sus instituciones y el propósito de contribuir para el progreso del país y el perfeccionamiento de sus habitantes.

c) Será laica o lo que es lo mismo neutral respecto a todas las creencias religiosas y se abstendrá en consecuencia, de enseñar, defender o atacar alguna de ellas. (7)

—*La Universidad de México.*—Don Justo Sierra propugnaba por que la Universidad se integrara como una corporación independiente. Los estudios preparatorios deberían responder al modelo positivista; la Universidad debía preparar a los profesores de enseñanza primaria. Esta institución debía recibir subvenciones por parte del Ejecutivo, con la aprobación de la Cámara de Diputados.

Tres objeciones se presentaron a la iniciativa del proyecto. En primer lugar se dijo que se pretendía revivir la Real y Pontificia Universidad de México. En segundo término se criticaba la autonomía que otorgaba el maestro Sierra, aduciendo: “¿Cómo el gobierno va a crear una institución independiente, entregándola para que la gobiernen personas ajenas a él?” Por último si no hay una educación primaria sumamente sólida, ¿para qué queréis instaurar educación superior?

La última de las objeciones, de acuerdo con las ideas de Sierra fue la más seria, la más importante y la que realmente lo decidió a abandonar este proyecto a su buena o mala suerte. De ninguna manera el aplazamiento del proyecto asesinó las inquietudes de crear un centro de enseñanza superior en el país; en los sectores religiosos permanecía ardiendo la flama de la Real y Pontificia Universidad de México que inauguró sus cursos en 1551 y los clausuró en 1883; con la bula de erección de diciembre de 1885 se logró su acariciado propósito, limitándola a conceder grados en teología, derecho canónico y filosofía. La Universidad permaneció con vida hasta el año de 1931, llegándose a graduar en ella 30 ó 40 doctores en sus diversas facultades.

(7) GOMEZ NAVAS — Ob. Cit.

El ilustre maestro de América aprovechó sus intervenciones en diversos actos, para insistir en la necesidad que tenía el país de una universidad, logrando cristalizar su obra el 26 de abril de 1910 en que se presentó una iniciativa a la consideración de los diputados.

Por fin la actual Universidad Nacional fue creada por decreto del 26 de mayo de 1910, como una dependencia del Ministerio de Instrucción Pública. Estaba integrada por las escuelas: preparatoria, de jurisprudencia, de medicina, de ingeniería, la de bellas artes y altos estudios. (8)

Frente a la actividad unilateralmente científicista, impresa a la educación pública desde la época del Presidente Juárez, se colocó la nueva posición abierta y comprensiva a otros tipos de valores espirituales. (9)

## LA CONSTITUCION DE 1917

Conocidos sumariamente la mayoría de los antecedentes educativos, empezaremos a hacer una descripción del estado que ha guardado tan importante actividad humana dentro de ese período postrevolucionario; advirtiendo de antemano el trato muy superficial que vamos a dar al texto original, por ser consecuencia lógica de la Constitución de 57 y la obra educativa desarrollada en el porfiriato.

"La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

"Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

"Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

"En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria."

De esta manera quedó redactado el artículo 3o. de la Constitución de 1917, respetando la redacción del proyecto presentado por la comisión, con excepción de la siguiente omisión:

Al establecer "ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria". (10)

## LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

"Seudoconstitucionalistas ignaros y malévolos, en servil imitación a todo lo norteamericano, habían echado en manos de municipios, previamente despojados de sus rentas y autonomía, toda la carga de la educación primaria."

Con estas palabras inició Vasconcelos el tercer párrafo de su obra *El Desastre*. En ellas si las despojamos de toda pasión y de los calificativos empleados, encontramos cierta sabiduría aunque no mucha prudencia. Es sabia por describir en

(8) DICCIONARIO PORRUA — Página 1502.

(9) GUIA DE ENSEÑANZA SUPERIOR — Secretaría de Educación Pública, 1965 — Página 103.

(10) RAFAEL CASTILLO COSTA — Análisis y Perspectivas de la Educación en México — Tesis profesional.

forma verídica la situación que guardan los municipios y la necesidad en atención a ella, de resucitar la Secretaría de Estado que el porfirismo bajo la acción ilustrada de Baranda y de Justo Sierra, había dedicado en teoría a la educación popular. (11)

Antes de continuar con la descripción de todos los acontecimientos jurídicos educativos, describiremos la situación que guardaba el país antes de la Reforma y después de ella.

La aportación del gobierno a la actividad educativa no volvió a verse aumentada en esta forma, hasta el régimen del general Cárdenas, en que llegó a incrementarse hasta el 17.815% del presupuesto total. Mantuvo en el siguiente régimen un promedio inferior pero semejante. En los dos siguientes períodos decreció en forma considerable. De 1961 a la fecha la Secretaría ha recogido más de la 5a. parte de todo el presupuesto, alcanzando los más altos niveles económicos de la historia y el primer lugar en las aportaciones del gobierno federal.

En 1910 había un total de 12,418 escuelas primarias, con una población total de 15,160,369 habitantes. Por lo tanto, existía un colegio para cada 1,200 habitantes. Esa cifra en la actualidad no sería excesiva, pero en ese tiempo, si consideramos que la mayoría de los locales era en casas acondicionadas para escuela, vemos que se encontraba en serios aprietos para alojar a toda esa gente.

La población en 1925 disminuyó en forma considerable (casi un millón de personas), no obstante se sumaron 1,937 planteles más, de los cuales algunos ya empezaron a ser locales apropiados para la docencia.

Conocidos someramente los estados de la educación antes y después de la Reforma, transcribiré la forma en que se concibió la organización de la Secretaría Federal.

La fuente de inspiración fue el célebre primer comisariado de instrucción pública soviético, Lunatcharkski. Para consolidar la afirmación, dejemos la palabra a Vasconcelos: "A él debo mi plan más que a ningún otro extraño". (12) También hemos de tener presente los famosos diálogos de otoño, que sostuvieron Lenin y el antedicho comisariado, en los cuales el primero le recomendó tuviera muy en cuenta las bibliotecas, aspecto que mucho preocupó a don José. Ambas circunstancias nos demuestran la gran influencia rusa en nuestro país.

La organización de la Secretaría sería semejante a la de los ministerios centralizados franceses (13), con jurisdicción en toda la República, compuesta de tres grandes departamentos que abarcan todos los institutos de cultura, a saber: Escuelas, bibliotecas y bellas artes. (14) Se crearían dos departamentos auxiliares, el de enseñanza indígena, a cargo de maestros que imitarían la acción de los misioneros católicos de la Colonia, entre los indios que todavía no conocían el idioma castellano, y un departamento de desalfabetización, que debía actuar en los lugares de población donde se hablara castellano. (15)

El problema de la posición de las escuelas federales nuevas frente a las que sostienen los estados y los municipios, se resolvió, evitando la competencia y ase-

(11) JOSE VASCONCELOS — El Desastre — Editorial Jus, 1958.

(12) Desastre — Ob. Cit.

(13) EL DESASTRE — Ob. Cit.

(14) EL DESASTRE — Ob. Cit.

(15) EL DESASTRE — Ob. Cit.

gurando la colaboración mediante convenios periódicos. (16) Para ello se crearía en cada municipio un consejo, integrado por: representantes de los padres de familia, profesores y ayuntamiento. (17)

Para determinar la competencia federal y local, se dejó a los estados, por lo común, la atención de las escuelas urbanas. En el municipio que ya había escuelas no se abría otra sino que se fomentaba la existente. Y en general, tomó para sí la Federación la carga más pesada de la educación rural. (18)

En el sexenio 26-32 se promulgaron varios reglamentos y se modificó el Código Penal, para resaltar lo laico que debía ser la educación, estableciendo una prohibición absoluta de que haya enseñanza de carácter religioso y permitiendo a la Secretaría de Educación Pública para cuidar no sean burladas las prohibiciones de la Constitución en forma alguna. Cuanto caso concreto de violación llegara a conocerse, daría lugar a una clausura inmediata de la escuela.

### 1) LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

“Durante la administración del Presidente Obregón, el ministro Bernardo J. Gastelum, como ministro de Educación, presentó un proyecto de ley para dar autonomía a la Universidad, siendo aprobado por el Presidente, dejando a aquella la enseñanza preparatoria y profesional. La autonomía era relativa: el rector era nombrado por el Presidente de la República, mediante terna que le enviaba el Consejo Universitario, por conducto de la Secretaría de Educación; y los directores nombrados por el ministro de Educación, de acuerdo con el rector. Pero no se dio vigencia a dicha ley por moción suspensiva, de orden económico, presentada por el ministro de Hacienda, Ing. Alberto J. Pani”. (19)

En 1929 hubo un conflicto estudiantil, motivado en su origen por las diversas medidas empleadas por el rector y el director de la Facultad de Derecho. Al plantearse el problema al Presidente de la República, se lavó las manos como Pilatos, expresando: “He formulado un proyecto de decreto convocando al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, sobre las bases siguientes: la Universidad libremente resolverá sus programas, sobre sus métodos de enseñanza y sobre la aplicación de sus fondos y recursos.”

La autonomía otorgada a la Universidad el 10. de julio de 1929, fue limitada, al configurar una administración, nombrada en sus más altas jerarquías por el Presidente de la República, a propuesta en terna del Consejo Universitario.

La concepción de la autonomía universitaria ha variado conforme el tiempo. Bassols la ideó en una noche, confiriendo al Consejo Universitario la suprema autoridad, facultándolo para dictar todas las normas y disposiciones generales encaminadas a organizar y definir el régimen interior de la Universidad. El rector ya era nombrado directamente por el Consejo, como también los directores de escuelas e

(16) EL DESASTRE — Ob. Cit.

(17) CIRCULAR PUBLICADA EN “EXCELSIOR” DEL MARTES 5 DE JULIO DE 1921.

(18) EL DESASTRE — Ob. Cit.

(19) AUTONOMIA Y PLANEACION EDUCATIVA — Alberto Breamuntz.

instituciones. Se dotó a la Universidad de un patrimonio, con muebles e inmuebles, dándole una ayuda económica de 10 millones de pesos.

Oculto a este noble propósito, se encontraba la timidez del gobierno (como ya viene siendo una costumbre) para resolver el conflicto universitario de 1933, que culminó con la renuncia del profesor Roberto Medellín.

Empezaba a correr 1944, la atmósfera de la Alma Mater se tornaba densa, ingredientes de intranquilidad en todas las nubes parecían propicios para pronosticar, quizá diluvio o acaso una tormenta de difícil reparación. El comienzo: las novatadas en este año se habían destacado por su brutalidad. La continuación: la elección de los directores de las escuelas preparatorias y veterinaria, mediante plebiscitos debidamente ratificados por el Consejo Universitario. El resultado de ambas elecciones no agradó a los grupos antagónicos y estalló el polvorín, con un trágico desenlace, la muerte de un estudiante de veterinaria. Aquí se abre un período de confusión, hay dos rectores, substituidos por otros dos dentro de los cuales se encontraba un querido tío de grato recuerdo, cuya figura me parecerá imitable toda la vida.

La anarquía no tenía ni asomo de indiscutible, el Presidente (según opinión de don Jaime Torres Bodet) no intervino como árbitro, se limitó a proponer una junta de avenimiento integrada por todos los ex rectores, para designar al rector. Después de largas discusiones, el camino quedó aclarado, con la designación de Alfonso Caso, participe de la creación de la junta de avenimiento. Coincidencia o maquinación. Dejemos responder a don Jaime Torres Bodet: "Todo parecía tejido con hilo mágico y, no obstante, nada había de interesado y de personal en aquella serie de circunstancias". (20)

Como era de esperarse la creación de una ley no se hizo esperar, manufacturada ahora en el seno mismo de la Universidad. En la definición de la autonomía seguramente participó don Antonio Carrillo Flores, entonces director de Derecho y gran conocedor del derecho administrativo, logrando una buena caracterología burocrática. Respecto a la junta de gobierno: es un hija de la de avenimiento, con su propia personalidad, pero con poca representación.

Me he extendido un poco más de lo que hubiera querido, pero si el país ha vivido épocas de relativa tranquilidad, la Universidad no, se me puede oponer la paz tensa de la administración del doctor Chávez, o la anarquía del célebre físico que lo precedió, mas estos son sólo espejismos, la realidad es diferente. Ese desasosiego latente en que vive la Universidad, generalmente ha sido manejado a la luz de la mencionada autonomía, como un valor único de la Universidad, o el guardián de todos los demás. No es ni uno, ni lo otro, es y fue un instrumento para dejar a los universitarios resolver sus graves crisis, y después enrolarlo a la maquinaria burocrática.

En resumen: la autonomía ha variado en su concepción, no es como se ha pretendido el ideal intocable de la Universidad, otras y mucho más valiosas son las aspiraciones de la comunidad universitaria, con miras menos clasicistas y sí más generosas. Por ello no trasciende y es ambigua la violación de la autonomía, lo que perdura y resiente son las formas de "convencimiento" empleadas por los gobernantes, ofensivas y delictuosas, e indiscutiblemente reprochables a la luz de la razón; no así, a la tiniebla de la bayoneta calada, las granadas, el chantaje, la ca-

lumnia y todos los artefactos empleados; sólo obedientes a la orden unilateral de los caprichos que arrugadas tradiciones imponen por medio de encorvados personajes.

## LA EDUCACION SOCIALISTA

La segunda convención nacional ordinaria del Partido Nacional Revolucionario, acordó presentar un anteproyecto de reformas al Artículo Tercero de la Constitución, haciéndola socialista. Se nombraron comisiones dictaminadoras, algunos militantes presentaron su cooperación en la realización de un trabajo diferente a la de los comisionados. Sin embargo el Presidente electo, Cárdenas, encomendó a Basols la producción de lo que podía ser la iniciativa, él, aún inflamado por la pasión sostenida en su época de secretario de Educación Pública, tenía en sus manos un buen instrumental para frenar totalmente la participación de la religión en la educación nacional, lo reconoce al decirle a don Jaime Torres Bodet: Porque la verdad es y no debemos olvidar un solo instante que el problema político real no radica ni en el término "socialista", ni en la fórmula del concepto racional y exacto. Esta es la prohibición a la iglesia católica de intervenir en la escuela primaria para convertirla en instrumento de propaganda confesional y anticientífica. Lo demás son pretextos.

Se discutió en la Cámara de Diputados el proyecto, y se envió para la misma tarea a los Senadores, tal como se las turnó don Abelardo L. Rodríguez; con ellos aconteció lo mismo, aprobándola sin tocarla, para posteriormente proseguir en su largo peregrinar y ser publicada en el Diario Oficial.

La piedra medular de la Reforma en su párrafo introductorio que dice:

La educación que imparta el Estado será *socialista*, y, además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo, y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto *racional y exacto* del universo y la vida social.

En la opinión pública el impacto fue tremendo, los caminos empleados para su desvirtualización o su inaplicación, variaron desde el conformismo hasta la invención o calumnia, pasando desde luego por la crítica, en donde sobresalieron dos: 1.—¿Cómo un país no socialista tiene educación socialista? 2.—Nuestros maestros, ¿cómo van a explicar la concepción propuesta en la Constitución de lo que es el universo, si ellos no lo sabían?

Los partidarios más fervientes del socialismo refutaban la objeción uno, aduciendo: "La implantación de la educación socialista no significa la transformación económica del régimen, sino tan sólo la preparación del material humano que necesita la misma Revolución Mexicana para continuar y afirmar su obra y su programa". (21) La preparación del material humano fue expresada por otros defensores, en forma de construir el Hombre Nuevo. En ambas la distinción es a nivel gramatical, su contenido filosófico era tan semejante que se puede presentar como homónimas.

Los apoyos fueron débiles, pues vistas las cosas con objetividad, no puede una sola actividad social cambiar toda la sociedad, no es posible preparar al individuo para una realidad y una vez capacitado sujetarlo a una vida diferente, así su formación sería contraproducente, generaría el natural desequilibrio y aparejado a él vendría el hoy llamado cambio de valores, que es el enfrentamiento de la realidad

(21) ALBERTO BREAMUNTZ — Ob. Cit.

caótica y desordenada, a la organización en muchos casos ilusoria de las descripciones hechas en los textos y en las enseñanzas.

Para apuntalar aún más lo expuesto en el párrafo anterior, es justo recordar la opinión de don Jesús Silva Herzog: "Y a la distancia de algo más de un cuarto de siglo, pienso que la reforma en cuestión, sin duda alguna hecha con buena fe y de acuerdo con las convicciones de quienes la redactaron, fue grave error por dos razones fundamentales: la primera porque no tiene sentido lógico imponer la educación socialista en un país no socialista, y la segunda porque el noventa y nueve por ciento de los profesores de enseñanza primaria y aun secundaria no sabían entonces lo que era el socialismo. La experiencia de años posteriores demostró la grave equivocación". (22)

## 1) CAMPAÑA CONTRA EL ANALFABETISMO

En la exposición de motivos de la Ley de Emergencia de 21 de agosto de 1944 se expresaba lo siguiente: "Un país en estado de guerra no podía limitarse a coordinar determinadas medidas militares y acrecer su esfuerzo agrícola e industrial a fin de ayudar mejor al aprovisionamiento de sus aliados. El factor más profundo de la resistencia de un pueblo en lucha es la preparación intelectual y moral de sus habitantes.

"Esa preparación exige, como premisa, una educación al alcance de todos. Ahora bien, en una tierra en que únicamente la mitad de la población sabía leer y escribir, y donde la necesidad de instrucción rebasaban de manera innegable los cauces de los sistemas educativos que los ingresos públicos autorizan, quienes disfrutaban del privilegio de haber ido a la escuela deberían auxiliar al Estado en la tarea de salvar a la otra mitad de los compatriotas, protegiéndola de los riesgos que implica la privación de los más elementales recursos de conocimiento y acción social". (23)

Con fundamento en tales consideraciones, la ley determinó que sin distinción de sexo u ocupación, todo mexicano —mayor de 18 años y menor de 60— residente en territorio nacional, que supiera leer y escribir el español y no se encontrara incapacitado, tendría la obligación de enseñar a leer y escribir cuando menos a otro habitante de la República, analfabeto, mayor de 6 y menor de 40 años, que no estuviera incapacitado o inscrito en alguna escuela.

### EL TEXTO ACTUAL DEL ARTICULO 3o.

Para introducirnos en el tema, pertinente es dejar la palabra a don Jaime Torres Bodet, autor intelectual de la reforma:

"Desde el día en que el Presidente Avila Camacho me ofreció el cargo de Secretario de Educación, me había exhortado a pensar en la conveniencia de reformar el Artículo 3o. Constitucional. Pero lo que hubiere parecido una concesión a los reaccionarios, en diciembre de 1943, se presentaba (al concluir 1945) con caracteres totalmente diversos."

(22) NARCISO BASSOLS — Obras introducción — Pág. XII.

(23) AÑOS VS. EL TIEMPO — Jaime Torres Bodet — Págs. 161 y 162.

Cuando el ilustre ex-canciller habla de circunstancias diversas en 1943 y 1945, atiende para afirmarlo, fundamentalmente a la terminación de la Segunda Guerra Mundial, de la que resultaba indispensable preparar a la Humanidad a una forma diferente de pensar, sintetizada toda ella en una convivencia internacional ilustrada bajo el amparo de la razón y no de la fuerza. Para lograr esa prevención, se formaron diversos organismos internacionales, correspondiéndole a la UNESCO atender todos los problemas relativos a la educación.

En el acta constitutiva del mencionado organismo internacional campaban los conceptos de: Libertad, Justicia y Democracia, en ninguna parte se encontraba un propósito socialista, aún más, ni siquiera León Blum, socialista de pensamiento y de corazón, se hubiese atrevido a preconizar (para un mundo todavía no socialista) una educación socialista en lugar de la educación democrática defendida por nuestra comisión, en las deliberaciones de la asamblea.

En el transcurso de los párrafos anteriores hemos descrito una fuente de inspiración para la enmienda, mas no era la única, cabe agregar el deseo tanto del Presidente como de su secretario de Educación, de establecer una doctrina coherente con el espíritu de la Constitución; también sumamos y de manera fundamental, la eliminación de una curiosa jactancia (24); la de creer que la educación puede inculcar un concepto exacto del Universo. Y además, suprimir un alarde político manifiesto: el que afirmaba que la educación mexicana era socialista, porque los fanatismos no se combaten con fanatismos.

Por otra parte, las fuentes de conocimiento eran: la tarea educativa de don Justo Sierra, que ya había empleado los adjetivos: armónica, integral, nacional y laica; ahora usados de manera más moderna; la intervención de célebres intelectuales mexicanos, como don Vicente Lombardo Toledano, que hizo dos sugerencias: la de mencionar "Los resultados del progreso científico" como base de la enseñanza y la de aludir a la democracia, no solamente como un régimen político, sino como un sistema de mejoramiento económico, social y cultural; y la intervención de las centrales burocráticas, para lograr la adición de la fracción VIII, estableciendo que toda la educación que imparta el Estado será gratuita.

## 1) LEY ORGANICA DE LA EDUCACION PUBLICA

El 31 de diciembre de 1941 fue publicada la actual Ley Orgánica, que contradice el texto constitucional, al decir en su Artículo 16: la educación que imparta el Estado en cualquiera de sus grados y tipos, sujetándose a las normas de la Constitución será socialista.

## 2) EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL Y SUS PERSPECTIVAS

Artículo 9o. de la Ley Orgánica de la Educación Pública:

El sistema educativo nacional comprenderá los siguientes tipos:

I.—La educación para niños menores de 6 años o educación preescolar;

II.—La educación primaria;

III.—La educación secundaria;

(24) AÑOS VS. EL TIEMPO — Ob. Cit. — Pág. 334.

- IV.—La educación normal;
- V.—La educación vocacional y preparatoria;
- VI.—La educación superior técnica y profesional, inclusive la universitaria;
- VII.—La educación que se imparte en los laboratorios e institutos de investigación científica, inclusive los universitarios;
- VIII.—La educación de extensión educativa o extraescolar, inclusive la universitaria; y
- IX.—La que se imparte en las escuelas de educación especial no comprendidas en las fracciones anteriores.

## A) EDUCACION PREESCOLAR

Los lugares donde debe ser impartida son: las casas de cuna, guarderías infantiles, casas hogares, jardines de niños, instituciones análogas, cualquiera que sea su denominación. (25)

De todos los lugares mencionados el más importante es el jardín de niños, por ser el primer peldaño del sistema educativo. Sujetos a esta consideración, sólo a ellos trataremos.

La población atendida en estas escuelas, en el año de 1965, representaba sólo el 7.9% de todos los niños comprendidos entre 4 y 6 años. Como corolario de los pocos infantes atendidos tenemos: el reducido número de planteles, la falta de orientación, coordinación y control de la acción educativa preescolar; acentuando aún más el problema, la gran participación del sector privado en esta rama de la educación, con la natural explotación en muchos casos de la imaginación de madres muy escrupulosas que pagan altísimas colegiaturas, para inculcar en sus hijos educación elevadamente clasicista, a la que tarde o temprano el hijo deberá rebelarse o le hará alistarse a una burguesía conformista. Pienso que la mejor educación está en la combinación de personas de diferentes niveles económicos, en las que el individuo aprenda a valorar no en razón de lo que se tiene, sino de lo que se es. (26)

Es desatendido este tipo de educación por su poca espectacularidad, lo cual no es razón para dejar de reconocer su trascendencia, porque es precisamente aquí donde se debe inculcar las costumbres de sociabilidad, en donde el niño debe aprender a realizar trabajos en común, en fin, las lecciones de los jardines de niños son un compendio de vida práctica y resultan indispensables para una disciplina de inter-relación.

## B) LA EDUCACION PRIMARIA

Antes de iniciar una descripción de la escuela primaria, pertinente es fijar cuáles son los propósitos de su existencia: es poseer el mínimo cultural obligatorio todos los habitantes del país, mas no es ésta una meta en abstracto, se desglosa en la capacitación para: satisfacer sus propias necesidades, manejar instrumentos sencillos de trabajo, emplear las formas elementales de la cultura y hacer estudios de segunda enseñanza.

(25) Artículo 48 de la Ley Orgánica de la Educación Pública.

(26) Los datos y la información de este párrafo fueron tomados del Informe de la Comisión Nacional del Planeamiento Integral de la Educación.

Para comenzar describiremos la situación que guarda la inscripción en la escuela primaria. Para la determinación de la demanda de ingreso al primer año de primaria, se ha realizado un análisis sobre las edades de los niños que inician sus estudios a ese nivel. En promedio, para el país en su conjunto, la edad media de ingreso al primer grado de primaria corresponde a la de 7 años 5 meses, aproximadamente. De hecho el 34.5% de los alumnos de nuevo ingreso a la escuela primaria tienen 7 años cumplidos, el 32.5% tienen 6 años y el 15% son de 8 años; el restante 18% tiene una edad superior a los 8 años y menos de 14 años. (27)

Analizando por entidades, se encuentran diferencias, en cuanto a esta edad de ingreso de los niños a la escuela primaria, motivadas probablemente por las diferentes condiciones de la estructura económica, social y ocupacional en los estados y territorios de la República. (28)

Conocida aunque en forma muy genérica las edades de ingreso a la primaria, nos toca ahora, analizar sucintamente el índice de aprovechamiento correspondiente. En conjunto los alumnos aprobados en 1950 constituyeron el 74.4% del total de la población matriculada; en 1960, el 80% y en 1965, el 82%. (29)

Se presentan diferencias respecto a ese coeficiente de aprobación, según se trate de escuelas urbanas o rurales, en diversas entidades y para los distintos grados: así en las urbanas para todos los grados fue de 85%, mientras que en las escuelas rurales alcanzaba el 77%. En lo que se refiere a la aprobación por grados, se ha observado que el valor más bajo del coeficiente que cuantifica este fenómeno, el de promoción, corresponde, en todas las entidades, lo mismo en escuelas urbanas que en rurales, al primer grado; es considerablemente más alto en el segundo; se mantiene en valores próximos, pero ascendentes, hasta el quinto grado y se incrementa, nuevamente en forma apreciable, en el último grado. (30)

Los datos proporcionados podían aparecer ante un observador superficial como anecdótico, mas su importancia es bastante grande para determinar los alcances de una política educativa, planteada en forma seria. Es indispensable tomar en cuenta todos los niveles para destacar los más problemáticos y así incrementar los esfuerzos del Estado.

En todo el sistema son atendidos 8,539,462 alumnos (1969), rebasando el plan de 11 años que proponía en 1959 una inscripción de 7,195,461 para 1970, habiendo un crecimiento en relación con 1960 de casi el 100%, al existir en ese año una inscripción de 4,884,988. De todos los alumnos inscritos en 1969 la Federación sostiene aproximadamente un 63%, al tener en sus escuelas una población de ..... 5,382,454 niños. (31)

La atención dada por la federación a tan considerable número de alumnos, ha fomentado una organización burocrática muy compleja, al crearse diversos organismos como: La Coordinación General de Educación Preescolar y Primaria de la República, el Supervisor General de Enseñanza Primaria en el D. F., 4 Direcciones

(27) Informe de la Comisión Nacional del Planeamiento Integral de la Educación.

(28) Informe de la Comisión — Ob. Cit.

(29) Informe de la Comisión — Ob. Cit.

(30) Informe de la Comisión — Ob. Cit.

(31) Datos tomados del folleto Desarrollo de la Educación Durante los 5 Primeros Años de la Administración Pública.

Generales de Educación Primaria en el D. F., dos Direcciones Generales de Educación Primaria de los estados y territorios.

Esta macrocentralización ha originado una diversidad de problemas; el principal es la necesidad que se tiene de aumentar el personal encargado de resolver el gran caudal de asuntos; entorpeciendo la solución de los problemas y estableciendo una diversidad de criterios que detienen grandemente la función educativa. Me atrevo a afirmar que la solución es la descentralización, tesis sostenida ya por el profesor Mario Aguilera Dorantes; mas debemos ser cautelosos con esa medida, pues se debe mantener incólume la estandarización de los programas de estudio, también mantener una colaboración entre los organismos federales y estatales. De ninguna manera conferir toda la responsabilidad a las entidades federativas, porque de hacerlo así promoveríamos más que educación nacional, la regional, deshaciendo lazos de cohesión social indispensables de mantener en toda comunidad. No debe encargarse a organismos muy elaborados la tarea de coordinar la educación elemental; han de ser lo más simple posibles; en los que se pueda permitir a los padres de familia su valiosa cooperación, no como organismo de presión, sino a cada uno de ellos tomado en su individualidad.

Los maestros en el escenario de la educación representan un papel muy importante, es indispensable inculcarles una vocación de magisterio, ilustrada por la necesidad de una mejor capacitación y el estímulo de un servicio bien retribuido. Es triste contemplar el espectáculo de jóvenes sin una vocación bien definida, decidirse a ser mentores por la seguridad de obtener inmediatamente un empleo, imantando con ello, un gran cúmulo de frustraciones e inhibiciones que deshacen de la figura del mentor, el espejo nítido que de él debe tener el alumno.

La tarea no es simple, por el contrario bastante elaborado resulta echarse a cuestras una reforma a la educación, donde se deben tomar en cuenta todos los factores que la integran, sin olvidar a ninguno. Jamás se debe pretender que un solo aspecto influirá sobre otro para mejorarlo, ya está debidamente demostrado que esa esperanza es ilusoria; lo malo corrompe, no se ayuda de lo bueno para mejorarse. Este ha sido siempre el error de las reformas hechas en materia educativa, el crear o modificar algunos aspectos de la educación, pretendiendo obtener una influencia tal que mejore todo o parte del sistema educativo. Existen en la organización educativa mexicana una gran cantidad de vicios, acarreados por las deficiencias con que nos hemos constituido; no debemos dejar de tomarlos en cuenta, porque si no trabajaremos en el vacío, pero es indispensable buscar métodos para frenarlos posteriormente.

### C) EDUCACION SECUNDARIA

Los objetivos de la educación secundaria son: afirmar la personalidad de los educandos y descubrir sus inclinaciones y aptitudes; guiándolos adecuadamente para decidir la profesión u ocupación a que habrán de dedicarse. Cabe aquí hacer notar la importancia de la secundaria, por ser un nivel donde se prepara para seguir estudiando o para realizar algunos trabajos, al respecto siempre ha habido gran confusión, por pretender como objetivo del ciclo básico el adiestramiento en las prácticas necesarias para ingresar al ciclo preparatorio o vocacional u otras instituciones del ciclo superior de este nivel educativo. Debe quedar bien claro que el individuo no sólo se perfecciona a través del estudio, también el trabajo bien desarrollado integra una personalidad competente, puesto que las aptitudes de los individuos varían. Es

eso lo que nos induce a pensar en la justa distribución de las materias manuales y las intelectuales, integrando un catálogo que faculte al educado para dirimir la disyuntiva de seguir estudiando, o enrolarse a las lides del trabajo.

Inscritos en escuelas secundarias hay 1,028,285 alumnos, en el año de 1969, sobrepasando todos los cálculos previstos, pues de acuerdo con la Comisión Nacional del Planeamiento Integral de la Educación, en 1970 si se continuara con el ritmo de mejoramiento que se ha observado a partir de 1950, la matrícula total de ese mismo año sería de 1,000,000, aún con la política de promoción por ellos propuesta actualmente debería haber 1,025,000 alumnos.

Del total de alumnos inscritos en 1969, un 56% de ellos es atendido por escuelas de sostenimiento estatal, el otro 44% lo sostiene la Federación.

La Federación sólo tiene 887 planteles para educar a 494,971 jóvenes, por el contrario el resto de las entidades cuentan con 3,170 colegios, en donde alojan 1,523,314 adolescentes (por regla general). Los datos son curiosos al demostrar la poca concurrencia que tienen las escuelas subsidiadas por los estados y las grandes concentraciones que se presentan en las escuelas mantenidas por la Federación. Esto nos muestra: una vez más la presencia de la centralización educativa (aunque no tan acentuada como en los niveles inferiores), la necesidad de una solución diversa a la que pueda darse al problema de la escuela elemental, por contar (aunque sea en apariencia) con un número de escuelas subsidiadas por las entidades federativas bastante elevado.

Los índices de aprovechamiento y permanencia en este ciclo de enseñanza han alcanzado ya un nivel suficientemente satisfactorio. En efecto, la relación entre la matrícula en el segundo grado de la enseñanza secundaria en 1960, con respecto a la correspondiente al primer grado de secundaria un año antes alcanzaba un valor de 85.8%; en 1965 fue de 84.8% que puede llegar a ser de 86.3% en 1970. (32)

En cuanto a la relación entre la matrícula de 3o. de secundaria, con respecto al 2o. grado de enseñanza un año antes, fue de 83.1% en 1960, 86.7% en 1968 y se estima que llegará a ser, de acuerdo con las tendencias, de 87.9% en 1970. (33)

Podrá observarse que en párrafos anteriores nos referimos a mantenimiento de las escuelas esto obedece a los preceptos en el Artículo 73 de la Ley Orgánica de la Educación, que faculta sólo a la Secretaría de Educación Pública la formación de los planes de estudio, programas y métodos de enseñanza respectivos, los que tendrán aplicación tanto para las escuelas dependientes del Estado, como para los particulares que funcionen con autorización legal. Esto indudablemente tiene un matiz positivo, al fomentar la educación nacional, mas tiene también un aspecto negativo: como la S.E.P. se encuentra en la ciudad de México, la participación de los maestros de provincia en la elaboración de programas es muy reducida, aún más, volvemos al entorpecimiento administrativo, mal que necesariamente debe erradicarse, en cualquier reforma educativa, para lograr justamente sus propósitos, y que no por el tortuguismo se desvirtúen y lleguen a ser contraproducentes.

Antes de dar por terminado el esbozo hecho de la educación media en México, me quiero referir: en primer lugar a una norma establecida por la Ley Orgánica, en segundo término a una requisitoria de orden administrativo establecida por la actual administración. La norma es el segundo párrafo del Artículo 74 que establece: las

(32) Informe de la Comisión Nacional de Planeamiento Integral de la Educación —

Pág. 46.

(33) Ob. Cit. — Pág. 47.

escuelas secundarias se organizarán unisexualmente, al respecto es justo recordar, que desde que tengo memoria, a varias escuelas secundarias (no digo todas porque tengo entendido que aún hay escuelas organizadas unisexualmente) concurren personas de ambos sexos, lo criticable aquí, no es la copia a nuestro vecino del norte, sino el poco cuidado que se tiene por cumplir la ley. La requisitoria administrativa es la satisfacción que tiene el actual régimen por haber implantado la siguiente medida: nombrar solamente profesores que comprueben con el título correspondiente haberse especializado en las asignaturas del plan de estudios para la segunda enseñanza. En efecto la medida en parte es atinada porque se supone van a impartir cátedras personas altamente especializadas en la materia, mas no debe dejar de tomarse en cuenta que el ciclo secundario no es independiente, es una preparación ya sea para el trabajo o para estudios preparatorios, por eso es menester que como excepción y para la preparación a siguientes actividades, se dé concurrencia a profesionistas y no se les aparte como individuos apestados que sólo deban dedicarse a la actividad por ellos estudiada.

En el régimen anterior se fomentó mucho las escuelas secundarias, técnicas y comerciales; ahora la comisión nacional multicitada, con una planeación hecha hasta 1980, pretende que llegado ese momento desaparezcan todas esas escuelas; poco acertada es la meta propuesta por los planeadores, al tener las susodichas escuelas un cometido muy importante a realizar. No es causa de abrogar una institución su poco uso; si a la fecha las secundarias técnicas han tenido relativamente poca demanda, no quiere decir que con el tiempo decrezca, por el contrario aumentará y probablemente llegue a igualarse a la de las secundarias.

#### D) NIVEL MEDIO SUPERIOR

Comprende las escuelas preparatorias, vocacionales, normales y las profesionales de nivel medio. Se orienta fundamentalmente en las siguientes direcciones: la universitaria, la politécnica, la normalista y la diversificada para la preparación de técnicos y auxiliares de técnicos o para la formación de trabajadores sociales o enfermeras. Este ciclo es, prácticamente, el eje de enlace entre los primeros estudios de la enseñanza y el nivel superior de educación. (34)

Respecto a lo que comprende el nivel medio superior de la educación, la Ley Orgánica deja de regular algunos aspectos (preparatorios), otros aún permanecen en casilleros que no le corresponde. Los únicos que tratan específicamente es el de la educación vocacional y la normal. Si el propósito (por cierto bastante encomiable) de los últimos regimenes ha sido promover por cuenta del Estado esta educación, no hay razón para dejar de incluir específicamente en la ley todos los renglones de este nivel.

Respecto al aprovechamiento en este nivel, no podremos hacer mención, por no haberlo considerado la Comisión Nacional del Planeamiento Integral de la Educación, que ha sido nuestra fuente en todo lo concerniente a ello.

En toda la República hay 959 escuelas de este tipo, de las cuales 210 son sostenidas por la Federación. Alumnos hay un total de 291,067 y atendidos por la Federación 85,041.

Podríamos recurrir a las cifras para ver el auge adquirido por este nivel de la educación, mas por ahora, auxiliados de otra información la demostraremos: "Para

(34) Desarrollo de la Educación Durante los 5 Primeros Años de Administración Pública.

atender la enseñanza técnica en los ciclos básico y superior del nivel medio, funcionan 230 escuelas, 80 más que en 1964. Se construyeron durante los últimos 5 años, 7 nuevos centros tecnológicos regionales en Ciudad Juárez, Morelia, Querétaro, Oaxaca, Culiacán, Torreón y Aguascalientes; y se encuentran en proceso dos más en San Luis Potosí y en Puebla. En el presente año pasaron a depender de la Dirección General de Enseñanza Tecnológica, las 4 escuelas que anteriormente formaban parte las escuelas normales rurales; 32 escuelas secundarias agropecuarias que dependían de la Dirección General de Enseñanza Agrícola, hoy Dirección para el Desarrollo de la Comunidad Rural y también las 4 escuelas técnicas de nueva creación en las que se incorporó la población escolar de las prevocacionales del Instituto Politécnico Nacional. Además ha iniciado sus actividades el Centro de Estudios Tecnológicos Mexicano-Alemán "Alexander von Humboldt", construido con una inversión de 31 millones de pesos, de los cuales 20 fueron aportados por el gobierno de Alemania en equipo de primera calidad y el resto, 14 millones, por el gobierno mexicano y Centro Regional de Enseñanza Técnica Industrial de Guadalajara, Jal.

"Por lo que respecta a la inversión para mejoramiento y ampliación de laboratorios y talleres en la enseñanza media, el gobierno federal ha erogado de 1964 a 1969, la cantidad de \$680,000,000.00." (35)

## E) EDUCACIÓN SUPERIOR

Lo que actualmente puede llamarse el sistema nacional de la educación superior en México está constituido por un crecido número de instituciones (99 para ser exactos) de muy diverso tipo, que se sostienen con subsidios del Estado o con ayudas privadas y se distribuyen a lo largo de todo el territorio del país: universidades, institutos tecnológicos, normales superiores o, simplemente escuelas libres de nivel superior. Una porción considerable de estas instituciones posee un régimen interno completamente autónomo, fundado en cada caso en alguna disposición legal específica; sin embargo, muchas de ellas están ligadas a los gobiernos de los estados, otras al gobierno federal a través de las diversas secretarías del Estado. (36)

Como ya habíamos adelantado en el párrafo anterior, hay una variedad de instituciones de enseñanza superior, distinguibles: por la diversidad de formas de gobierno que unas y otras han adoptado para regirse y al mismo tiempo por las distintas fuentes de validez legal en que fundan su estructura y funcionamiento. (37) El diferente reconocimiento de la ley obedeció a dos factores muy importantes. El primero de ellos es la suma de acontecimientos sociales, políticos, y en un sentido más restringido, de política educativa, que han presidido el nacimiento y el desarrollo, si no de todas, de las más importantes y del mayor número de nuestras instituciones. El otro factor obedece a nuestro sistema de gobierno federal, en el que como acertadamente apunta don Miguel González Avelar, se origina la existencia de 3 niveles de gobierno: federación, estados y municipios.

El gobierno federal encuentra su base para la regulación de la enseñanza superior en una gama de ordenamientos jurídicos. El primero de ellos es la Ley de Se-

(35) Desarrollo de la Educación — Ob. Cit. — Págs. 16 y 17.

(36) La Educación Superior en México — Fernando Salmerón — Guía de enseñanza superior — Pág. 9.

(37) Estructura del Sistema Mexicano de Enseñanza Superior — Miguel González Avelar — Guía de Enseñanza Superior — Pág. 13.

cretarías y Departamentos de Estado, que en su Artículo 13, genéricamente faculta a la S.E.P. para atención general de la enseñanza en el país, el cual debidamente desenvuelto, establece la diferencia entre las escuelas dependientes de la secretaría y los centros a los cuales reconoce sus estudios; mas no es a la única secretaría que le reconoce posibilidad de dar validez legal a los estudios, también lo hace a las secretarías de: Agricultura y Ganadería, de la Defensa Nacional y de Marina, y Salubridad y Asistencia. Los otros dos son: la Ley Orgánica de la Educación y la Ley Orgánica de la U.N.A.M. (organismo descentralizado del gobierno federal).

Me parece pertinente aclarar que el reconocimiento a los estudios hecho en escuelas no dependientes de la S.E.P., puede ser a través de la incorporación o reconocimiento para seguir la terminología de la ley. Conforme a la incorporación, los particulares se obligan a seguir en todos los planes y programas que para los estudios que desean establecer haya prescrito con anterioridad el estado para sus establecimientos del mismo tipo. Por otra parte los particulares también cuentan con procedimiento de autorización, fundamentado jurídicamente por el reglamento para la revalidación de títulos o grados otorgados por escuelas libres universitarias, expedido mediante decreto del Ejecutivo Federal y en vigor desde el 26 de junio de 1940; por el cual estas escuelas elaboran libremente sus planes de estudios, programas de enseñanza, aun cuando no podrán ponerlos en vigor sin la previa autorización de la Secretaría de Educación Pública.

La Ley Orgánica de la Universidad le confiere facultades para incorporar (de acuerdo con sus reglamentos) enseñanzas de bachillerato o profesionales, según expresa la Fracción V de su Artículo 2. (38)

La competencia de las entidades federativas en esta materia, encuentran su amparo en los principales constitucionales: "Las facultades que no estén concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados" y (Artículo 73, Fracción XXV), "Para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando coordinar y unificar la educación en toda la República".

Aprovechan los estados ambos principios constitucionales; otorgándole a las universidades las facultades y obligaciones que tienen en materia de enseñanza superior (por ejemplo Chihuahua) o confiriendo a la Dirección General del Estado el derecho de controlar la enseñanza superior independientemente de la Universidad, tal es el caso de Puebla, Nayarit y Sonora donde independientemente de su universidad o instituto existen centros educativos de nivel superior adscritos a una Dirección de Educación.

Dentro del Estado pueden los particulares, de nueva cuenta, hacer reconocer los estudios que imparten; bien sea sometiéndose a los requisitos instituidos por la universidad local, en cuyo caso quedan incorporados a ella, o bien solicitando del Ejecutivo local el reconocimiento de validez oficial, en este último caso, la inspección y vigilancia del establecimiento se ejerce por conducto de la Dirección de Educación respectiva. (39)

A través de los cuadros estadísticos y de la explicación del sistema de enseñanza superior, vemos la grandísima variedad de centros de enseñanza superior y la desproporcionada magnitud de la población estudiantil ubicada en el D. F. a la

(38) MIGUEL GONZALEZ AVELAR — Ob. Cit.

(39) MIGUEL GONZALEZ AVELAR — Ob. Cit. — Pág. 22.

localizada en el resto de la República; mientras la U.N.A.M., el Instituto Politécnico Nacional y todos los centros de enseñanza superior sitos en el Distrito Federal rebasan los 100,000 alumnos, las domiciliadas en los distintos estados de la federación difícilmente alcanzan 70,000 estudiantes.

Para remediar el problema es indispensable fortalecer la educación superior en provincia, y con ello, evitar la centralización; que además de originar una serie de problemas administrativos y de control, incrementa el crecimiento inmoderado de algunos centros, acarreando con tal, un detrimento en la calidad académica. Mas el fomento provinciano de todos los centros de enseñanza superior no debe ser a nivel de estado o municipio, pues esto redundaría en un desperdicio de esfuerzos y en una dilución de los recursos económicos.

Más bien lo atinado parece ser la instalación de universidades o tecnológicos regionales estratégicamente situados. (40)

Se ha descrito el sistema de enseñanza superior en el país, muchas consideraciones podríamos hacer al respecto, mas de primera intención, puede adelantarse que no existe un mecanismo de coordinación entre cada una de las partes. Este mecanismo como está previsto en el Artículo 73, Fracción XXV de la Constitución y mediante la autorización del Artículo 20 de la Ley Orgánica de la Educación Pública que dispone: "El Ejecutivo deberá iniciar ante el Congreso de la Unión, una ley especial para la enseñanza de tipo universitario, en la que se estatuyan las bases generales para unificarla en toda la República, se fijen reglas de coordinación en esta materia entre la federación y los estados; y se determinen las condiciones para reconocer la validez de los estudios universitarios realizados en planteles particulares".

Aun cuando en la actualidad la S.E.P. de modo imperfecto realiza a través de una política de subsidios federales ciertos criterios de coordinación, es indispensable establecer reglas de planeación, ya estableciendo normas para autorizar (a cualquier nivel del gobierno) nuevos centros educativos y modificación o supresión de los existentes, ya estableciendo los modos de coordinación efectiva y activa entre las instituciones creadas. Todo esto ha de ser hecho por medio de una Ley de Enseñanza Superior, que venga a poner coto a un sistema que ha crecido sin mayores criterios de utilidad nacional y cuya radical transformación están exigiendo el desarrollo y las necesidades del país.

Si observamos en cualquier cuadro estadístico las carreras más estudiadas en México, rápidamente localizaremos la tendencia a elegir las carreras tradicionales (41), aún más la predilección se acentúa en las carreras sociológicas y económicas administrativas (en 1965 más de la tercera parte de los estudiantes concurrían a planteles donde se impartían estas ramas del conocimiento). Este amorfo crecimiento es poco saludable a la colectividad mexicana, pues el país en un período que pretende superar el subdesarrollo, necesita la de la alta capacitación técnica de su pueblo para alcanzar metas rápidas en su desarrollo. De ninguna manera pretendemos ahogar al país en una inhumana tecnocracia. Para ello concebimos un crecimiento similar al que ideó Lenin para la Unión Soviética, en el cual predominara el número de personas capacitadas alta y técnicamente, pero en estrecha colaboración con lo que él llamó la inteligencia, o sea, personas dedicadas al estudio de las ciencias que tienen por objeto al hombre.

(40) Declaraciones hechas por el Lic. Benjamín Trillo, a "El Universal" el jueves 26 de junio de 1969.

(41) BENJAMIN TRILLO — Declaraciones citadas.

Existe la idea, mal fundada, de que es más valioso estudiar una carrera de tipo tradicional a realizar los estudios de carreras cortas o de nivel medio. Sin embargo, cada persona debe desempeñar con provecho su profesión, sin menoscabo ni vanagloriarse porque ésta sea corta o porque sea larga. (42)

Los fenómenos antedichos encuentran su explicación en la falta de una debida promoción. El gobierno de la Federación ha empezado una tarea encaminada a orientar debidamente la selección de una profesión, dando a conocer las 150 posibilidades de carreras profesionales tradicionales y las 119 carreras cortas (S.N.O.V.); aunque el auxilio es sumamente valioso, no es de tal manera determinante que venga a corregir la situación prevaleciente. Es indispensable la colaboración de la industria privada y pública para que en lugar de gastar millones de pesos en publicidad, lo hagan en promover más los centros de enseñanza superior, que a la larga (como atinadamente lo sostiene don Benjamín Trillo) todos recibirán mayores beneficios.

Ya convenimos en el beneficio de las empresas al apoyar a los centros de enseñanza superior, al hacerlos destacóé la importancia que para ellas representa el formar buenos profesionistas, la cual no es única; también al iniciarse la comunicación, existiría una correlación mayor, que hará posible el mejor aprovechamiento de energía disponible, logrando apresurar el proceso de integración.

La comunicación industria-centro de enseñanza superior reditúa un cúmulo de beneficios a la comunidad nacional, si no olvidamos la debida precaución para tan heterogénea relación.

Es indispensable que los señores empresarios se desposesionen de esa psicología del mayor provecho, para no crear sus propios centros en donde en lugar de educar se deforma, al impartir una enseñanza clasicista, de la cual sólo participan individuos con pretensiones de mantener; en la que los integrantes parecen contornados por el mismo molde; y en la que por el ambiente propio circundante no forma mayor aspiración que las frívolas inquietudes de un grupo social decadente. En síntesis, los logros no van más allá de la mancuerna mantener-simular; a costa de: mediocridad formativa, pobreza en la comunicación social, poca participación de la realidad del país. La gangrena corroe las entrañas propias de la sociedad al hacer valer más la comodidad que el empeño.

Así como los empresarios para entablar tan saludable propósito han de olvidar algunas de sus costumbres, los profesores encargados de encauzar al alumno deben suprimir el vetetismo; en el que incurren los mentores al olvidarse del papel trascendente a desempeñar, al destacar conocimientos de utilidad discutible, para aparecer sapientísimos ante los inocentes ojos de sus pupilos y para proyectar en ellos su personalidad. Esto claro en el mejor de los casos, porque no desconocemos la gran variedad de motivos para desempeñar negativamente el magisterio, que los podemos resumir en dos palabras: repetición-chamba; transformando a los profesores en simples expositores de ideas ajenas y cobrando por el desgaste sufrido en las fibras de la garganta.

Las pretensiones del trabajo no son señalar directrices, por no considerarnos idóneos para ello y por ser de otra índole los objetivos perseguidos. Si nos hemos tomado la libertad de hacer algunos comentarios acerca de los empresarios y de los maestros, es para precisar lo nítida que debe ser la relación industria, centro de enseñanza superior, para obtener mejores resultados. Desde luego somos conscien-

tes que no hemos enunciado todos los riesgos de la multidicha conexión, pues corresponde a una política educativa bien configurada prevenirlos y atacarlos.

Ahora, ubicado en el terreno de las profesiones, no se debe dejar pasar un problema que paulatinamente adquiere magnitudes insospechadas, es el referente a la limitada clasificación de profesiones, hecha por la Ley Reglamentaria de los Artículos 4o. y 5o. Constitucionales, relativos al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal y Territorios Federales, que ha originado la necesidad de tramitar el juicio de amparo, por la constante negativa de la Dirección General de Profesiones a otorgar títulos a todas las profesiones no consideradas en la enumeración hecha por la ley. Por lo tanto, es necesario revisar la legislación para actualizarla debidamente.

### CONSIDERACIONES EN TORNO A LAS REFORMAS AL ARTICULO 3o.

Son dos las modificaciones hechas al Artículo 3o.: ellas se encuentran estrechamente vinculadas por el carácter político de la primera; pues su nacimiento obedeció a razones de índole práctico, como era la culminación de la persecución desatada en contra de los católicos, conocida en la historia del país bajo el rubro de Revolución Cristera; en la cual se pretendió desterrar creencias concebidas como inoperantes, aún más, perjudiciales socialmente.

El resultado de elevar a nivel constitucional los postulados de una facción de la antedicha confrontación, fue lograr un divorcio con el resto de los postulados ideológicos preceptuados en la Constitución, los que fueron elaborados al calor del pensamiento liberal, de gran aceptación en la época de la manufactura y conclusión indispensable de los enfrentamientos surgidos y resueltos en el siglo pasado. De ahí que la incorporación en el seno constitucional de la educación socialista, haya sido considerada como incongruente tanto al nivel considerado, como en relación con las reglas internacionales; indispensables de atender en los inicios de la postguerra, que nacían con la sombra de muy malos augurios, actualmente vividos.

Al mencionar vinculación entre ambas reformas, obedecemos al criterio de considerar a la primera modificación como una circunstancia en sí misma motivadora de una futura alteración: no se puede sostener como política a una innovación cuando a ella no ha seguido el reconocimiento constitucional de haber inscrito un principio inadecuado a la tradición histórico-social.

La vinculación entre las educaciones socialista y democrática es evidente, porque de no haber existido la primera (que volvió a enfrentar a los sectores del país), no hubiera sido necesario rectificar 10 años después. Por eso sí ha sido debidamente tipificada la relación entre ambos textos. Además se configura un divorcio con el resto de los preceptos tanto constitucionales como los elaborados por la imposición de la costumbre; tenemos construida la figura eventual del cambio.

La eventualidad es una característica del contenido de la reforma, mas no su dato esencial, pues él radica en los designios de ciertos intereses, que transcurrido el tiempo desaparecerán, creando una atmósfera propicia a innovar.

De la implantación de principios aún no reconocidos por la Constitución, se obtuvo la adhesión, el reconocimiento a las fuentes inspiradoras del designio constitucional. Es adhesión o reconocimiento por ya haber existido el principio, o sea no se le crea, simplemente se le reconoce. Al volver a hacer coherente un precepto constitucional, ya se está obteniendo la consecuencia existente en toda relación.

La marca política de las reformas al Artículo 3o., está bien construida con todos los elementos y notas características de las mismas. Mas no por eso ponemos en tela de juicio su posible eficacia práctica; tal vez hubieran sido muy saludables sus frutos, y seguramente se integraría un antecedente para un nuevo tipo de constitución.

Al hacer una descripción somera de la situación actual de la educación en todos sus niveles, buscábamos la posibilidad de un cambio en la ideología establecida en el Artículo 3o., para mejor aplicar la reforma educativa, iniciada a partir del movimiento estudiantil de 1968. Ahora, después de recorrido el gravoso camino de la enseñanza en el país, estamos capacitados para asegurar: de ninguna manera urge llevar a cabo tal tarea para lograr los mejores rendimientos.

Indispensable resulta revisar las leyes ordinarias y reglamentarias en materia educacional, por su falta de regulación de algunos aspectos de la enseñanza, muy importantes para culminar el despegue hacia el desarrollo; también a crear nuevos ordenamientos jurídicos tendientes a la mejor organización de la misma; y por último, la revisión de todos los textos legales (educativos) obsoletos, aún obedientes a derroteros ya fuera de vigencia.

Si el fenómeno jurídico es revisable sólo en su fase reglamentaria, los aspectos sociales y económicos deben ser corregidos totalmente. Es indispensable crear una nueva conducta para los ciudadanos en formación, en la cual conciben a su persona como parte integrante de una función social, que requiere de su más elevada participación para el engrandecimiento de la comunidad y para la realización personal; por ello la forma de enfrentar los problemas debe ser de igual manera, no tratando de resolver para el presente, sino encauzando de tal forma las cosas que la comunidad tenga una esperanza de mejores satisfactores, manufacturados con la colaboración de sus compatriotas y olvidándose (aunque sea en forma paulatina) de los extraños.

En la colaboración han de concurrir sus participantes, buscando obtener muy altos rendimientos, para lograrlo, deben participar olvidándose de vanos sentimentalismos; aprovechando las mejores experiencias de cada estado; organizando los esquemas administrativos en forma simple, para obtener ejecuciones menos viciadas y aplicaciones rápidas. Para resultar esto, se solicita la capacitación de todos los componentes empeñados en la tarea; creándoles conciencias de lo trascendental de su función y por ende no convirtiéndolos en simples ejecutores de las órdenes individuales. Si los lineamientos enunciados son aplicables a todos los niveles educativos, la solución a cada uno de ellos es diversa, por ser diferentes los problemas de cada uno de los ciclos, pero eso sí todos deben ser atendidos.

Posiblemente gran parte de la problemática se geste por la centralización, mas la descentralización ha de variar según el ciclo, mientras a nivel primario o secundario debe ser hecha (probablemente) a escala municipal, en las esferas superiores debe elaborarse con la combinación de varios estados, obteniendo lo que podía llamarse una regionalización de la educación universitaria, en la cual habría una aplicación adecuada de todos los recursos existentes.

... (1) ...

## El Problema Agrario Frente a las Reformas Constitucionales

### ANTECEDENTES

1.—*Sus Orígenes.*—Originalmente el hombre no requería de una colaboración social para defenderse; en su largo peregrinar buscando satisfactores, no encontraba más oposición que la de los animales y si se llegaba a enfrentar en lucha interpersonal, sus alcances no rebasaban el momento del enfrentamiento; mas la aventura requiere el descanso, con lo cual no contaba, o si lo obtenía era condicionado; por eso ideó el establecimiento, concibiéndolo como una participación equitativa de todos los integrantes del grupo. Sobre las ideas, como consuetudinariamente ha venido sucediendo, los hombres pasan a desvirtuarlas; así, convirtieron la participación en explotación, aprovechándose de los individuos menos facultados a defenderse para servir a los más poderosos.

Sin embargo, a la luz de la razón no encontraba explicación este fenómeno, era menester detener comportamiento tan similar al de los animales. Para ello los débiles se unieron, cuando desde el fondo de sus entrañas nació el derecho a reivindicarse, considerando: si el hombre nace y muere igual, en la misma forma debe vivir.

Constituido el grupo paulatinamente se fue incrementando, de la misma manera se realizaron las diversas formas para aprovecharse del hombre; de todas ninguna llegó a vulnerarlo tanto como la de dejarlo sin propiedad, llegándolo a considerar como una cosa indispensable para la explotación de lo que a él pertenecía. Ahí en la organización de la propiedad, el hombre ha encontrado la explicación de la mayor parte de sus luchas fratricidas, distinguiéndose las pretensiones de los bandos, en aumentar o mantener, así mientras unos persiguen acrecentar su poderío a través de grandes extensiones, otros sólo defienden la integridad de su territorio, para no desvirtuar su propia existencia. Ante este panorama, México no ha sido sólo espectador, sus luchas las ha realizado tanto en su propia casa, como con sus vecinos y con países bastante distantes de él. De sus pleitos dentro de casa, uno ha obtenido tal cantidad de pérdidas que posiblemente en los anales de la historia mundial, ningún país las registre.

Atenido a las consideraciones anteriormente descritas, a continuación transcribiremos en forma resumida el estado que ha guardado la propiedad en México, durante sus convencionales períodos históricos.

Antes de la Conquista existían en México grandes propiedades territoriales: las de los templos, las del rey, las de los nobles y guerreros. Grandes propiedades para

aquellos tiempos y aquella organización; medianas o pequeñas si se las compara con las épocas posteriores en las mismas zonas geográficas. (1)

2.—*La Colonia*.—Al reconocer, con la comparación manufacturada con anterioridad, ser relativamente pequeñas las extensiones de tierra pertenecientes a los que formaban la élite social de nuestros pueblos aborígenes; se compartió el criterio sustentado por afamados concedores en materia agraria de marcar como punto de partida la época colonial, al establecer los españoles el régimen de la encomienda, concentrando la tierra en manos de pocos propietarios y dando lugar en esta forma a la aparición del latifundio. (2)

Se inició el camino a la concentración de grandes áreas de tierra en pocas manos, desde el arribo de Hernán Cortés, concediéndole a los conquistadores en recompensa a sus crueles y a la par brillantes hazañas varias villas, así por ejemplo don Hernán Cortés obtuvo 23. Más adelante, por medio de las donaciones que los particulares les hacían y de los préstamos con interés, las corporaciones religiosas lograron apropiarse de muy grandes terrenos, hasta convertirse en los principales latifundistas de la Nueva España.

Remediar la desigual o injusta distribución de la tierra, era tarea encomendada al gobierno, para ello formuló diversos recursos, entre los cuales se cuentan 35 intentos para esclarecer debidamente la situación privante en los círculos de los propietarios; la forma de llevarlas a cabo varió desde los simples proyectos de ley hasta decretos, circulares o leyes; sin embargo los resultados no fueron alentadores, al mantener un rosario de fórmulas legales incumplidas, en contraposición de un dato real divorciado de ellas.

*México Independiente*.—El panorama se despejó al aparecer la ley de desamortización (25 de junio de 1856) concebida para resolver: "uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación al faltar movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública". (3) Apoyados en tan magnífico propósito, el Artículo 1o. ordenó: "Todas las fincas rústicas y urbanas, que hoy tiene o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito a 6 por ciento anual". Para aprovechar la facultad los arrendatarios deberían promover la adjudicación de las fincas rústicas y urbanas en su favor, dentro del término de 3 meses contados desde la publicación de la ley.

Si transcurrido el término no era empleado el derecho, se permitía a cualquier persona hacer la denuncia, recibiendo como premio una octava parte de la finca. Los propósitos eran curativos, mas la aplicación deficientemente realizada, llevó a incurrir en errores de muy elevado índice de reparabilidad, tal como el de haber señalado como corporaciones todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida; perjudicando a las comunidades agrarias, al

(1) J. SILVA HERSOG — Breve Historia de la Revolución Mexicana — Tomo I — 5a. Ed. — Fondo de Cultura Económica — Pág. 7

(2) DIEGO G. LOPEZ ROSADO — Problemas Económicos de México — 2a. Edición — 1966 — Pág. 37.

(3) MARTHA CHAVEZ P. — Exposición de Motivos de la Ley en el Derecho Agrario en México.

considerarlas en la interpretación como corporaciones civiles de duración perpetua e indefinida.

Por lo importante de la empresa se anexaron a ella varias disposiciones. La primera fue la circular enviada el mismo día de la publicación de la ley a los gobernadores, pidiendo secunden sus providencias, poniendo para ello en acción todos sus recursos de autoridad. El segundo fue un reglamento de la misma ley, en el que cabe hacer notar la inclusión hecha de las comunidades y parcialidades indígenas, con las graves consecuencias que esto significará para que estas instituciones pierdan su personalidad, sus derechos y, en consecuencia, sus tierras. (4)

La historia, juez infalible, calificó los resultados de la ley, mostrándonos (como siempre lo hace) sus consideraciones para emitir el fallo. Abre imputándole a las profundas ideas de religiosidad y al celo con que pretendían guardar sus propiedades las organizaciones religiosas, presión para abstenerse de observar las leyes.

Continúa relatando la situación económica que guardaban los arrendatarios, de ningún modo próspera, por el contrario de contar con pocos recursos. Concluye manifestando el abuso cometido por los denunciantes, que consiguieron con esta ley ampliar considerablemente sus superficies de terreno con los bienes de manos muertas. Una vez terminados sus considerandos, sentenció: "en síntesis podíamos decir que si bien es cierto que la ley de desamortización suprime la amortización y le quita personalidad jurídica al clero para continuar como terrateniente, también es cierto que en dicha ley se cometió el error de no coordinar la desamortización con el fraccionamiento y la fijación de límites en la propiedad rústica, fortaleciendo así al gran hacendado mexicano que se convertirá en latifundista, complicándose estos hechos con la incertidumbre en el campo por la nueva titulación a que dio origen la rebeldía del clero para entregar los títulos legales y a la consecuente depreciación por la alarma que estos hechos provocaron". (5)

4.—*La Constitución de 1857.*—La Constitución de 1857, de corte liberal, ratificó los principios de la ley de desamortización. En ella cooperaron para su elaboración grandes intelectuales; en lo relativo al tema que ahora nos preocupa, destacó por su intervención don Ponciano Arriaga; ganando la inmortalidad al decir: "El sistema económico actual de la sociedad mexicana no satisface las condiciones de la vida material de los pueblos".

## A) LEY DE NACIONALIZACION

Por no quedar debidamente resuelto el problema, se promulgó una ley más radical (Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero Secular y Regular del 12 de julio de 1859), en la que se establecía:

"Los bienes del clero pasarán al dominio de la nación", exceptuándose los destinados al culto, se suprimieron las órdenes monásticas, derogó el derecho del clero a ser propietario y declara la separación entre la iglesia y el Estado. Si estableciésemos una jerarquía de los motivos inductores a imponer la ley, éste sería el supremo mas no el único, le debemos agregar: la necesidad de sufragar los gastos contra la intervención francesa.

(4) MARTHA CHAVEZ — Derecho Agrario en México — 1a. Edición — Editorial Porrúa — Pág. 163.

(5) CHAVEZ P., Martha — Ob. Cit.

Aplicadas las normas de la ley, fue desvirtuado su verdadero propósito, pues si efectivamente se despojó al clero de sus propiedades rústicas y urbanas, también es verdad que con la ley se promovió el proceso de trasladar a un grupo reducido de personas todas las áreas de tierra, quedando el gran terrateniente frente al pequeño propietario. La pugna entre estos contendientes que quedaron, se fue recrudeciendo a medida que finalizaba el siglo, será hasta 1910 cuando sus luchas evidencien la necesidad de fraccionar los latifundios.

## B) LAS COMPAÑÍAS DESLINDADORAS

El problema aun no era resuelto, por lo tanto se intentó un nuevo medicamento, el de las compañías deslindadoras, que encontraban su fundamento jurídico en las leyes sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos, del 20 de junio de 1863, provisional sobre colonización, para hacerla efectiva mediante empresas particulares del 31 de mayo de 1875 y la ley de colonización del 15 de diciembre de 1883. Ellas se organizaron en el país con el propósito de deslindar las tierras baldías y traer colonos extranjeros para que las trabajaran; concediéndoles en recompensa hasta la tercera parte de los terrenos que habilitaran, o su valor. (Art. 21 de ley de 1883). (\*)

De 1881 a 1889, las compañías de que se trata deslindaron 32.200,000 hectáreas. De esta cantidad se les adjudicaron de conformidad con la ley, es decir, sin pago alguno, 12.700,000 hectáreas y se les vendieron a vil precio 14.800,000 hectáreas más, total: 27.500,000 hectáreas, o sea, algo más del 13 por ciento de la superficie total de la República. Por lo tanto, solamente quedaron 4.700,000 hectáreas en favor de la nación. Empero, lo más impresionante estriba en señalar el hecho de que esas compañías hasta el año de 1889, estaban formadas únicamente por veintinueve personas, todas ellas acaudaladas y de gran valimiento en las altas esferas oficiales. (6)

Todavía de 1890 a 1906, año este último en que fueron disueltas las compañías, deslindaron 16.800,000 hectáreas, quedándose con la mayor parte de las tierras los socios de tan lucrativo negocio, cuyo número había ascendido a 50 en los inicios de este siglo.

A través del pensamiento de ilustres personalidades de la época, tanto juristas, como economos e historiadores, nos podríamos dar cuenta de lo desastroso que fue incorporar a la vida social del país estas compañías; si evidentemente la ayuda sería muy valiosa, por las pretensiones del trabajo, sólo me referiré a una (que en forma magistral resume el ideario de la época), es la del Lic. Cossío: "estas compañías nacidas al amparo y con la complicidad de un régimen contribuyeron al acaparamiento y monopolio de la tierra en México".

## C) EL REGIMEN DE DIAZ

Al hacer una división descriptiva entre el régimen de Díaz y las Compañías Deslindadoras, no quiere decir que las fórmulas empleadas por don Porfirio fueran

(\*) Fracción V del Artículo 1o. de la Ley Provisional y Artículo 21 de la Ley de 1883.

(6) SILVA HERZOG — Ob. Cit.

diferentes, por el contrario, fue en la época en que más se abusó de ellas, para formar grandes latifundios.

La plutocratización del régimen de Díaz en la década de 1880 allanó el camino de los hacendados. El Ministerio de Fomento les vendió casi todas las tierras públicas que quedaban y les concedió resoluciones favorables en sus peticiones de títulos limpios a otras adquisiciones. La nueva Legislación Federal suprimió muchos títulos de tierras y derechos de aguas, previamente reconocidas, a muchos pueblos. (7)

En el censo de 1910 se registró una población de 15.160,369 habitantes, de los cuales el 80 por ciento dependían del salario rural, que se encontraban trabajando para 840 hacendados.

A continuación se transcriben las extensiones de algunas de las haciendas más grandes de México en 1910. (\*)

San Blas	en Coahuila	395,767 hectáreas
Lagunita de Dosal	en Chihuahua	158,123 hectáreas
La Gavia	en México	132,620 hectáreas
Santa Margarita	en Coahuila	81,185 hectáreas
San Gregorio	en Coahuila	69,346 hectáreas
San José del Maguey	en Zacatecas	69,086 hectáreas
Tres Haciendas de Luis García Pimentel	en Morelos	68,159 hectáreas
Mal Paso	en Zacatecas	63,786 hectáreas

En resumen, la política agraria del porfirismo fue contraria al interés de la República. Era una política disparatada y absurda y la causa principal de la Revolución. El mestizo y el indio que roían su mendrugo esperaron silenciosos la hora del desquite y se lanzaron rifle en mano a la pelea reivindicadora.

Terminaba el año de 1907, en las esferas políticas, la sucesión del general Díaz era la gran incógnita. Su edad tan avanzada (77 años) permitía suponer descartada la reelección; aquí era donde radicaba el problema, al resultar su lógico sucesor el vicepresidente Ramón Corral, impuesto en tan alto cargo por don Porfirio, no disfrutaba de simpatía popular, a pesar de sus méritos, siempre discutidos y discutibles. Total, de inmediato era indispensable descalificar al señor Corral y buscar entre los distinguidos científicos al hombre adecuado; la tarea era simple, pues pocos habían descollado, así que a buscar entre esos, los nombres fueron: Bernardo Reyes, José Ivés Limantour, Teodoro Dehesa. Pero la verdad es que nadie entre esos amigos del gobierno se atrevía a dar el primer paso. Todos esperaban la voz del amo.

En atmósfera tan propicia la voz del señor no se hizo esperar, a principios de 1908, por medio de la más célebre entrevista verificada en el presente siglo a un

(7) JOHN WOMAK, Jr.: *Zapata y la Revolución Mexicana*. Ed. Siglo XXI. Página 42.

(\*) Los pactos están tomados de los libros del señor WOMAK, del Sr. SILVA HORZOG.

Presidente mexicano, declaró a Creelman: "Tengo firme resolución de separarme del poder al expirar mi período, cuando cumpla 80 años de edad...". Esta entrevista fue reproducida por *El Imparcial de México*, el mechero se encendió.

Los bandos se delimitaron, de un lado los defensores del estatismo, calificando a la nación como aún no apta para autogobernarse; por el otro, Madero encabezó el desfile al publicar su libro *La Sucesión Presidencial en 1910* y un subtítulo: "El partido nacional democrático", secundándolo en la aventura el partido democrático, presidido por Benito Juárez Maza; continuando en orden cronológico, aunque no en importancia los grupos Revistas, con su fórmula Díaz para la Presidencia y Reyes para la vicepresidencia.

Aunque el país se encontraba en preparativos para la fiesta popular que serían las elecciones, los grandes funcionarios de la administración de Díaz decidieron presionarlo, para disuadirlo de esas ideas tan contrarias a sus propósitos: de seguir disfrutando opíparamente del banquete político. Una vez tomada tal determinación, no pararon hasta lograr la total doblegación de la voluntad del viejo autócrata, que de esta manera decidió no respetar sus propias palabras. No obstante, Madero, siguiendo las ideas apuntadas en su libro, fundó el primer club antirreeleccionista en San Pedro de las Colonias, después se dirigió a la capital de la República donde estableció el Partido Antirreeleccionista. (8)

Precedidas por una atmósfera de intranquilidad, se realizaron las elecciones generales en el período comprendido entre el 10 y 22 de julio, lográndose constituir diversas fórmulas para Presidente y vicepresidente, las más importantes por su trascendencia histórica fueron: Díaz, Corral y Madero, Vázquez Gómez, también figuraron para Presidentes: Limantour, Reséndiz, Dehesa y Sánchez G.

El consecuente de rigor fue la verificación de elección en un clima de represión y atropellos (9), Taracena calcula que en esos días de elección, se encontraban en las cárceles del país cerca de 60,000 antirreeleccionistas.

5.—*La Revolución Mexicana*.—Después de haber solicitado la notificación de las elecciones al Congreso de la Unión y a la respuesta del mismo confiriéndole el triunfo a Díaz por un record espectacular (98-93 por ciento), Madero consideró su vida en peligro y se fugó al territorio norteamericano, donde el día 5 de octubre de 1910 lanzó el Plan de San Luis. El cual en su parte medular, perseguía la destitución del general Díaz y todos sus colaboradores del gobierno.

Madero sabía que no podía sostener una insurrección general, ni económica, ni políticamente, le costaría demasiado y probablemente se saldría del cauce. De manera que su plan revolucionario final estableció pocos centros de acción. Madero propuso dar tres golpes (a las ciudades de Puebla, Pachuca y México) cuando volviese a entrar en el país por el norte. (10) Por lo cual él no dio relevancia a la efervescencia vivida en Morelos, donde bajo la dirección nominal de Pablo Torres Burgos, pero cuya verdadera cabeza era por Emiliano Zapata, autoridad efectiva en la parte sur del Distrito de Cuautla, se empezó a formar un grupo para adherirse a la Revolución, mientras ella buscara reivindicar todos sus derechos originarios.

La tarea inmediata de los conspiradores de Morelos, era establecer contacto con el líder de la Revolución; para ello, Zapata comisionó a Torres Burgos para ir a

(8) JORGE CARPIZO — *La Constitución de Querétaro* — Tesis Profesional — Pág. 40.

(9) CARPIZO — *Ob. Cit.*

(10) WOMACK, Jr. — *Ob. Cit.* — Pág. 66.

hablar con Madero a San Antonio, por ser el que sabía "cómo hablar", es decir, cómo presentar un caso al jefe político.

El retorno de Torres era la condición impuesta por Zapata, para iniciar el acopio de armas y su movilización, aun cuando en la ciudad de México los hacendados ya habían iniciado esta tarea.

Había en el grupo de Zapata un célebre dirigente, Gabriel Tepepa. Capataz de la hacienda de Temilpa, situada al norte de Tlaltizapan. Veterano de la Guerra de Intervención y de la rebelión en pro de Díaz en 1876. Que el 7 de febrero no estaba dispuesto a esperar el retorno, se reveló en Tlalquitenango; secundándole sus partidarios más jóvenes de la región.

Es indispensable dejar nitidamente aclarada la participación de los guerrilleros del sur en la Revolución, ellos condicionaron su intervención, mientras la guerra buscará devolver sus tierras a los pueblos y que al implantarse un gobierno, se comprometiera a resolver el problema del campo en toda la República. Por de pronto, el punto de vista del artículo tercero del Plan de San Luis, parecía correcto y suficiente a los conspiradores de Ayala, sobre todo en la petición de Madero a los servidores públicos de actuar moralmente, al hacer cumplir la ley tal como era. Ante todo debían convencerse de la sinceridad de Madero.

A) *Zapata al combate.*—El 10 de marzo compenetrados de los ideales revolucionarios, en alto mando de las fuerzas del sur, en la feria anual cuaresmal de Cuautla, convocó a una asamblea general en la plaza, leyendo el Plan de San Luis e informando los progresos del movimiento armado, o sea de mediante esta actividad puramente formal decidieron intervenir en la Revolución; anteponiendo a cualquier interés, sus ideales; como nos lo demuestra el grito ideado por Otilio Montaña en esa memorable fecha: "¡Abajo haciendas y viva pueblos!"

Para consolidar la colaboración campesina, don Pancho nombró ministro plenipotenciado a Juan Andrew Almazán, en el sur y entrevistóse con Emiliano en Tepeco, pequeña aldea situada junto a la línea divisoria con el Estado de Puebla y allí nombró a Zapata jefe maderista en Morelos.

Hasta ahora se ha venido relatando la forma de tejido del movimiento revolucionario, rompiendo la comunicación con el bando contrario, que como parte natural en la confrontación, observaba los acontecimientos de la siguiente manera: para empezar, Díaz al abrir las sesiones ordinarias del Congreso el 10 de abril de 1911; reprobó al grupo que, en las últimas elecciones federales presentó candidatos a la presidencia y a la vicepresidencia de la República recurrir a las armas, perturbando la paz de que gozaba el país hacia largos años. Responsabilizó a los campesinos, como los principales levantiscos en la región montañosa de Chihuahua, también culpó a un grupo de mexicanos que desde hace años conspira no sólo contra el actual gobierno, sino contra todo orden social. Acabó reconociendo la proliferación de varios grupos rebeldes, calificándolos de gavilla sin color político, animados únicamente por el espíritu de bandidaje. (11)

B) *Triunfo de la Revolución.*—Poco tiempo después, para ser exactos un mes 20 días, el domingo 21 de mayo, se firmó el Tratado de Ciudad Juárez que puso fin a la guerra civil. El 25 de mayo, como se había convenido, Díaz entregó la presidencia, al que por ministerio de ley le correspondía, don Francisco León de la Barra, Secretario de Relaciones Exteriores.

(11) Los Presidentes de México ante la Nación — Cámara de Diputados — 1966 — Págs. 865 y 871.

En el Ipiranga se cierra una etapa más de la historia de México.

Como atinadamente señala el historiador Womack al renunciar Díaz, le entregó a Madero la batalla, pero lo privó de la experiencia necesaria para ganar la guerra.

Zapata consideró que una vez terminada la guerra civil, la Revolución continuaría sólo que ahora como política oficial; respecto a la agricultura debía tender a devolver las tierras a los pueblos; y que se cumplieran las promesas hechas por la Revolución. Madero al respecto, marcó la delicadeza del problema y su complicación, insistiendo en respetar los procedimientos y recordándole tomar disposiciones para licenciar las tropas rebeldes.

Durante el gobierno del Presidente provisional se inició el enfriamiento de las relaciones Madero-Zapata, probablemente una de las causas más remotas haya sido la intervención de García Granados como Secretario de Gobernación de don Francisco León de la Barra, al atizar una vez más la hoguera de un fuego a punto de morir. De ninguna manera podemos culparlo del rompimiento, pero con su política de no tratar con bandidos, puede ser el antecedente primero de la fisura, que culminó con el desconocimiento de las fuerzas Morelos al régimen de Madero, a 19 días de haberse instaurado. La culminación de este hecho histórico se realizó mediante el Plan de Ayala, redactado por Otilio Montaña, considerando a Madero inepto, traicionero y tiránico. Proclamaron a la violencia como único medio de obtener justicia para los pueblos y para encabezar la Revolución de Ayala eligió a Pascual Orozco.

C). *Zapata por su cuenta.*—En un agrio y defensivo divorcio del movimiento nacional terminó la primera fase de la Revolución; ahora con la nueva grieta, se inicia en el sur el segundo acto, con metas políticas y sociales. Al igual que antes contra Díaz, Zapata y sus jefes estaban librando una guerra contra Madero; pero ahora habían indicado además, que la lucha tenía que beneficiar a los campesinos del país, que las familias de agricultores sin tierras las recuperarían, o recibirían nuevas tierras tomadas de las haciendas expropiadas y que ningunos abogados, sino los veteranos reales de la lucha, ejercerían el poder en el régimen resultante.

Del párrafo anterior debemos deslindar tres postulados:

1.—Restitución de Ejidos.—Si a muchos propietarios a pesar de poseer títulos primordiales personalmente reconocidos por Cortés, se les despojó injustamente de sus tierras entonces las tierras devueltas a los pueblos por la fuerza si era necesario. Todas las cuestiones relativas a la devolución de tierras deberían ser ventiladas en tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

2.—Fraccionamiento de latifundios.—Al decir del licenciado Soto y Gama, Zapata sólo pedía el fraccionamiento de las dos terceras partes del latifundio. Sostenía que debía convivir la parcela y la hacienda mediana.

3.—Confiscación de propiedades a quienes se opusieran a la realización del Plan.—Conforme al artículo 80: "Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos corresponde se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones para viudas y huérfanos de las víctimas que sucumben en la lucha del Plan".

Por lo anterior nos damos cuenta de la importancia que tuvo el movimiento suriano, no sólo para nuestra vida política y social, pues nuestra legislación que equilibra actualmente las garantías individuales y sociales, se originó en México,

no con la lucha del proletariado, sino con la lucha del campesinado y logra rango constitucional por primera vez en el mundo. (12)

En varias intervenciones, se ve que Madero trata de rectificar su error bajo la presión de la revolución agrarista del sur. En primer lugar expide un decreto el 18 de diciembre de 1911. Posteriormente las circulares de 8 de enero y 17 de febrero de 1912. Por último el decreto sobre terrenos baldíos y nacionales del 24 de febrero de 1912. En todos sus intentos don Francisco pretende constituir pequeñas propiedades de los terrenos adquiridos por el gobierno para posteriormente ser vendidos a los agricultores. La mecánica indudablemente maquinada con muy buenos propósitos era inadecuada en tiempo y en medio; pero su error fue de generosidad y de idealismo, que dan a su figura los relieves apostólicos que ya se le reconocen.

Antes de amanecer el 8 de febrero de 1913, estalló en la ciudad de México un cuartelazo, encabezado por el general Manuel Mondragón, las tropas rebeldes sacaron a los generales Reyes y Félix Díaz de las cárceles a las que habían sido consignados por sus anteriores rebeliones y trataron de llevarlos al poder en el Palacio Nacional. Hacia el mediodía tropas leales habían sofocado prácticamente el motín, el general Reyes había encontrado la muerte durante la lucha en el Zócalo; Mondragón y Díaz se habían hecho fuertes en un viejo arsenal situado a unas cuantas cuadradas del suroeste de la Alameda y aparentemente estaban condenados. Pero en la batalla de la mañana el comandante regular de la guarnición de la capital, había recibido una herida y el Presidente Madero había nombrado un nuevo comandante, el general Victoriano Huerta y en los días siguientes, con la connivencia del embajador norteamericano, Huerta arregló en secreto las cosas con Díaz y Mondragón para que su revuelta tuviese éxito. Mientras las negociaciones proseguían un simulado duelo de artillería destruyó gran parte del centro de la ciudad y dió muerte a centenares de civiles inocentes. (13) Este fue el comienzo de la triste Decena Trágica. Cuando los cañones se callaron finalmente, el 19 de febrero, Madero y su vicepresidente habían renunciado, Huerta como está muerto su héroe Reyes, surgió como Presidente provisional; y se formó un nuevo gabinete felicista. Tres días más tarde, Madero y Pino Suárez fueron asesinados.

D) *La Etapa Constitucionalista.*—El gobernador de Coahuila al recibir tan nefasta información, emprendió un combate tendiente a derrocar a Huerta para restablecer el orden constitucional. El 26 de marzo de 1913 se firmó el Plan de Guadalupe en la hacienda del mismo nombre, con el cual se inició la batalla y la etapa constitucionalista.

Ante esta situación, los revolucionarios del sur debían aclarar sus posiciones políticas, por eso el 30 de mayo enmendó el Plan de Ayala, declarando: a Huerta usurpador, el cero social a Orozco por su transacción con Huerta y en corolario desconociendo como jefe nacional del movimiento suriano. El nuevo Código no tenía repercusiones sólo políticas, introdujo la descentralización de la autoridad para llevar a cabo la reforma prescrita en el artículo 6o. del Plan de Ayala. Anteriormente, al parecer, sólo la Junta de Morelos podía examinar los títulos de propiedad de los campesinos y devolverles sus tierras y sólo en una ocasión, en Ixcamilpa, Puebla, lo había hecho la junta formalmente. (14) Esta inclusión hace al movimien-

(12) MARTHA CHAVEZ — Ob. Cit. — Pág. 190.

(13) WOMACK — Ob. Cit. — Pág. 156. — NO. 30 — SEVERO ANTONIO (19)

(14) WOMACK — Ob. Cit. — Pág. 169. — NO. 30 — SEVERO ANTONIO (19)

to más tarde y más profesional, por ende convierte a esta etapa de la revolución interfacciosa.

En resumen, al partir otra vez el Ipiranga, ahora con Huerta, la historia del país abre sus puertas a una nueva escena. Aunque incluida en la obra de la Revolución, la lucha iniciada por diversos grupos revolucionarios contra de Victoriano, concluyó con la distribución de la fuerza en tres grupos principales: la División del Norte, el Ejército Constitucionalista y la Revolución de Morelos. Convirtiendo a esta etapa en un largo peregrinar de luchas entre grupos de pretensiones inequivalentes, hasta lograr mediante una medida visionaria integrarlos a todos al mismo equipo.

Destituido Huerta, Zapata y sus principales jefes definieron cuidadosamente su posición oficial en una acta de rectificación del Plan de Ayala, mediante la cual señalaban sus pretensiones, que eran:

a) Mejoramiento económico de la gran mayoría de mexicanos, oponiéndose siempre a la infame pretensión de reducirlo todo a un simple cambio en el personal de los gobernantes.

b) Lograr elevar al rango de preceptos constitucionales las disposiciones agrarias del Plan de Ayala.

c) Confirmar la expulsión de Orozco y la elección de Zapata como jefe de su revolución.

d) No considerarán concluida su obra hasta que los servidores del huertismo no fuesen despojados de sus cargos, estableciéndose en su lugar hombres adictos al Plan de Ayala.

El último movimiento de la segunda sinfonía revolucionaria, fueron los tratados de Teoloyucan (a 30 kilómetros de la ciudad de México), mediante los cuales se entrega la plaza de la ciudad de México al jefe del cuerpo del ejército constitucionalista del noroeste don Alvaro Obregón. En ellos también se estableció la forma en que iban a desocupar la plaza, el ejército federal comandado por don Refugio Velasco.

Triunfó Carranza secundado por Obregón, Villa y Zapata y se convocó a una reunión de jefes revolucionarios, celebrada en Aguascalientes, con cerca de dos meses de duración. En ella se adoptaron como un mínimo de las exigencias de la Revolución los principios del Plan de Ayala. Mas su artículo 12 produce un rompimiento en las filas de la Revolución, al designar la convención, Presidente al general Eulalio Gutiérrez. Carranza sale para Veracruz, donde expide las adiciones del Plan de Guadalupe en las que faculta al jefe de la Revolución para dictar: "Leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados, mejorando la condición del peón rural". (15)

e) *Obra Legislativa del Gobierno en Veracruz.*—Bajo la sombra de la facultad antedicha y la inspiración de don Luis Cabrera, fue elaborado el decreto de 6 de enero de 1915.

Este decreto comienza reprobando los despojos sufridos por los pueblos, por todos los medios descritos anteriormente, afirmando: "pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia". (16) Con esto se pretende dar

(15) Dra. MARTHA CHAVEZ — Ob. Cit. — Págs. 199 y 200.

(16) Dra. MARTHA CHAVEZ — Ob. Cit. — Pág. 200.

esas tierras a la población rural miserable que carecía de ellas, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida. Es de advertirse que la propiedad de las tierras no pertenecería al común del pueblo, sino que quedaba dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores puedan fácilmente acaparar esa propiedad. Las limitaciones necesarias a que se refiere esta disposición, fueron creadas y objetivizadas hasta la Constitución de 1917. Vagamente se alude a las modalidades que podrá imponerse a la propiedad en virtud de su función social.

El Artículo 30. otorgaba derecho a los pueblos, de obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados. Nótese cómo del término restitución se llegó al concepto de reconstrucción, idea que ampara tanto la restitución como tal y la dotación, hasta antes desconocida con tal nombre.

Mediante esta ley se crearon:

1.—Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas, presidida por el Secretario de Fomento.

2.—Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o territorio de la República.

3.—Los Comités Ejecutivos de cada Estado compuesto de tres personas.

El procedimiento para obtener la dotación o restitución era el siguiente:

- a) Presentación de solicitud al gobernador o a los jefes militares.
- b) La autoridad oíría a la comisión local, acerca de la conveniencia de la petición, resolviendo si procedía o no la restitución o concesión solicitada.
- c) El Comité particular era el encargado de ejecutar la determinación del gobernador.
- d) La resolución del gobernador será provisional debiéndola turnar a la comisión local para que ésta a su vez lo haga con un informe a la comisión nacional agraria.

e) La Comisión Nacional Agraria dictaminaría lo conducente al respecto, y en vista del dictamen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo, la sancionará.

Los que se consideraran afectados podrían en el término de 1 año recurrir a los tribunales.

## EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

El origen profundo, la causa primigenia de la Reforma Agraria, por lo mismo del artículo 27, no es otra que la injusticia secular de que fueron víctimas nuestros campesinos desde la época Colonial hasta el régimen porfirista, no sólo por los inicuos despojos de tierras, sino también por la explotación sufrida en los latifundios. (17)

1) PROYECTO DE CARRANZA.—Carranza convocó a un congreso constituyente por medio de dos decretos fechados el 14 y el 19 de septiembre de 1916. El

(17) ANTONIO DIAZ SOTO Y GAMA — Prólogo a la Obra Génesis de los Arts. 27 y 123 de la Constitución Política de 1917 — Ing. Pastor Rovaix — Inst. Nal. de Est. Históricos de la Revolución Mexicana — 1959 — Pág. 9.

congreso debería reunirse para reformar la Constitución de 1857, iniciando sus labores el 1.º de diciembre y terminándolas el 31 de enero de 1917. Las elecciones de diputados se efectuaron el 22 de octubre; el 20 de noviembre tuvo lugar en el Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro la primera reunión de los diputados.

El varón nacido en Cuatro Ciénegas, Coah., presentó un proyecto de Constitución. En lo relativo a la propiedad de la tierra, su iniciativa causó desconsuelo entre los constituyentes, porque sólo contenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857, sin atacar ninguna de las cuestiones vitales cuya resolución, exigía la Revolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica.

Como anticipamos, las ideas del que fuera primer jefe del Ejército Constitucionalista, en lo referente al problema agrario, fueron tímidas; no atacaron frontalmente la cuestión, limitándose a referir la facultad ya establecida en la Constitución del 57, para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando lo exija la utilidad pública. En esta materia la única innovación fue darle competencia a la autoridad administrativa, para hacer la declaración de utilidad.

El tiempo transcurrió y aun conocidas las deficiencias del precepto no se hizo nada para subsanarlas, faltando escasos 15 días para dar por terminadas las tareas del congreso, los sectores campesinos se dieron a la busca de un precepto que satisficiera sus necesidades. La inquietud no era característica exclusiva de los diputados constituyentes, también en la capital de la República personas conectadas con el problema tenían la preocupación de conocer su solución; por ello la Comisión Nacional Agraria envió a su abogado consultor, el Lic. Andrés Molina Enriquez, que fungiría como intermediario. Al llegar a Querétaro, Molina se entrevistó inmediatamente con Rouaix, el cual rápidamente le comisionó la tarea de formular un anteproyecto del artículo 27, que sería discutido en una comisión extra-cámara. La presentación se llevó a cabo el 14 de enero, desilusionando a los concurrentes de esa sesión, porque se presentó algo semejante a una tesis jurídica con ideas totalmente distintas de las que debían figurar, (18) además, su redacción era inapropiada.

2) PROYECTO DE LA COMISION EXTRA-CAMARA.—Frente al escenario tan desorganizado, un grupo de pundonorosos diputados se echó a cuestras la construcción del precepto, teniendo como sede de sus deliberaciones la ex capilla del Obispado. Aquí como un manantial brotaron las más cálidas defensas del campesino, pero ante todo era indispensable centrar en un principio general los objetivos buscados, ese fue: mantener en el pedestal más alto de la jerarquía los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular la repartición, uso y conservación de la propiedad.

A la luz del principio central, se dio vida a las pretensiones populares, declarando indispensable: el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad; la dotación de terrenos a los pueblos y la creación de nuevos centros de población agrícola, confirmándose la dotación que se hubieran hecho basadas en el decreto de 6 de enero de 1915, finalmente, la declaración de que era de utilidad pública la adquisición de las propiedades particulares necesarias para realizar estos fines.

(18) PASTOR ROUAIX.— Génesis de los Arts. 27 y 123.— 1959.— Pág. 148.

Frente al error en que incurría la Constitución de 57, al establecer un principio tan absoluto como el de: "Ninguna corporación... tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar bienes raíces", la Revolución, para el éxito de su política agraria, tenía que repararlo, dando capacidad jurídica a los pueblos y rancherías para poseer en comunidad los terrenos que hubieran conservado. (19)

Colocaron como último precepto, el procedimiento a que debían sujetarse las acciones que correspondían a la nación para hacer efectivos los postulados, (20) que debía ser judicial, aun cuando correspondiere a las autoridades administrativas su realización.

3) **DICTAMEN DE LA COMISION.**—Tanto en su exposición de motivos, como en el proyecto del artículo de la primera de comisión, se expresó el propósito de dotar tierras a los que carezcan de ellas. En la primera con una gran sabiduría manifestaron: "Resolver el problema agrario y las medidas que al efecto deben emprenderse, consiste en reducir el poder de los latifundistas y en levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros". Respecto al proyecto, sus variaciones son de organización y redacción. La estructura general del artículo varió al trasladar lo referente a la dotación del párrafo noveno al tercero, adoptaron en esta ocasión la siguiente fórmula: "los pueblos, rancherías o comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad".

En la Fracción VI del párrafo 7o. del proyecto de la comisión, no se cambió la curación hecha por la comisión extra-cámara, manteniendo la posibilidad de tener la propiedad de la tierra en común, a los pueblos y rancherías.

La elevación al rango constitucional del decreto de 6 de enero de 1915, fue otra adición. Para afianzar bien esta afirmación, dejemos la palabra a los ilustres integrantes de la comisión, por medio de la exposición de motivos; "el primer paso en esta vía se dio al expedir el decreto de 6 de enero de 1915, que proponemos sea elevado a la categoría de Ley Constitucional, con la extensión de proveer a todos los pueblos y comunidades de los terrenos que puedan ser cultivados por los vecinos que en ellos residan".

Fijando la Constitución las bases conforme a las cuales debería expedirse leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, terminó la comisión el proyecto del artículo 27. Esta fue una adición en la que se respeta la esencia del proyecto y la mayor parte de los conceptos (21), expuestos por la comisión extra-cámara.

4) **EL TEXTO DE LA CONSTITUCION DE 17.**—Al ser aprobado al artículo, el 3 de enero de 1917, siendo las 3.30 de la mañana, por unanimidad de 150 votos; en lo concerniente a los postulados de la Reforma Agraria, no presentó ninguna modificación esencial, todas las intervenciones de los ilustres diputados se limitaron a hacer objeciones a otros aspectos del artículo.

Lo relativo a la división de latifundios se dejó intacto. Respecto a la propiedad comunal de los pueblos, congregaciones, etc., etc., sólo al final se adicionó la palabra

(19) ROUAIX — Ob. Cit. — Pág. 157.

(20) ROUAIX — Ob. Cit. — Pág. 162.

(21) ROUAIX — Ob. Cit. — Pág. 184.

“entretanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras”.

La fórmula: “en consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como Ley Constitucional”; se ratificó por la asamblea plenaria.

La propuesta de la comisión se respetó íntegramente, al mantener estas bases:

a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales; y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

c) Si el propietario se negara a hacer el fraccionamiento, se llevará este a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen el capital y rédito en un plazo no menor de 20 años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas, el tipo de interés no excederá del 5% anual.

e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los estados para crear su deuda agraria.

f) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, y no estará sujeto a embargo ni gravamen ninguno.

La parte más criticada de este admirable sistema es la que se refiere a las expropiaciones sin previa indemnización. Sin embargo este mismo principio fue aceptado por otros países en sus respectivas constituciones, usándose la misma palabra “mediante”. Por ejemplo en la constitución española, en Servia de 28 de junio de 1921, en la checoslovaca de 29 de febrero de 1929, que llega a admitir la posibilidad de que una ley establezca que no se conceda indemnización. En otros países europeos se dictaron leyes, antes de la Segunda Guerra Mundial, autorizando la expropiación de tierras no “mediante” indemnización, sino sin indemnización alguna. Por ejemplo, en Polonia, según la ley de 15 de julio de 1920; en Letonia, por ley de 16 de octubre de 1920; en Lituania, por ley de 15 de febrero de 1922. (22)

A manera de conclusión. Dos fueron las instituciones agrarias de la revolución: el ejido y la pequeña propiedad. No es que antes no hayan existido en nuestro derecho, existían, pero con un sentido diverso al que les imprimió la legislación revolucionaria. El ejido de acuerdo con la ley de 6 de enero de 1915 y después con las leyes reglamentarias del Artículo 27 Constitucional, es la extensión de tierras de labor concedidas a los poblados que las necesitan. Su goce no es comunal, se reparte en parcelas a los ejidatarios, individualmente considerados, con la obligación: de cultivarlas (si no lo hacen en dos años pierden su derecho), no venderlas, ni arrendarlas; pero si tienen el derecho de transmitir las sucesoriamente a sus parientes o a las personas que económicamente dependan de ellos, esta es una concepción diferente a la colonial, muy similar a las formas de propiedad precoloniales.

(22) LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ — Breve Historia de la Reforma Agraria — Efectos Sociales de la Reforma Agraria en 3 Comunidades Ejidales de la República Mexicana — Editorial U.N.A.M. — 1960 — Pág. 36.

A la pequeña propiedad, la Constitución de 1917 le imprimió un sello especialísimo, la rodeó de garantías y propugna su desarrollo. ¿Por qué? Por ser creada como institución agraria con propósitos de servir a una clase media rural numerosa y fuerte que no existía (23), por otra parte, se buscó con ella, una especie de transición, por estimarse peligroso, entregar de pronto, la economía agrícola nacional en manos de gente humilde del campo, impreparada y sin recursos.

A) Evolución de la Legislación Agraria de la Revolución.

De momento, basta hacer referencia a la ley de dotaciones y restitución de tierras y aguas de 23 de abril de 1927, creada bajo la inspiración del primer director de la Escuela de Economía de la U.N.A.M., Lic. Narciso Bassols; considerada por don Lucio Mendieta "como el primer intento serio en este sentido". Su vigencia aunque efímera, marcó nuevos rumbos en la materia y ejerció influencia decisiva en las leyes que se dictaron con posterioridad.

PRIMERA REFORMA.—*El Juicio de Amparo en Materia Agraria.*

Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras recurrieron al juicio de garantías, con excesiva frecuencia, en defensa de sus intereses (24); en virtud del principio que enseña que la procedencia constitucional del Juicio de Amparo sólo tiene sus salvedades o excepciones con los casos expresamente consignados en la Constitución (25), no pudiendo ninguna ley secundaria, ni siquiera la reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, señalar excepciones para interponerlo.

Ante esta situación, la Suprema Corte sentó jurisprudencia negando en estos casos la suspensión del acto reclamado, considerando que la Reforma Agraria es de interés público, fundándose en lo previsto en el Artículo 55, Fracción I, de la Ley de Amparo de 1919, entonces vigente. Interpretándolo de interés general y de orden público, porque: "la inejecución de resoluciones fundadas en ella afecta directamente a la sociedad y al Estado...".

Sin embargo, se otorgó la protección de la Justicia Federal, en los casos que los actos reclamados hubiesen violado las garantías de audiencia y legalidad. Fundándose la ilegalidad en defectos de leyes y reglamentos, o en abuso de las autoridades ejecutoras, sucediendo que a un pueblo al que se le habían concedido tierras y aguas en dotación desde hace 10 o más años, de pronto se veía obligado a reintegrarlas a sus legítimos propietarios (¿?).

Posteriormente en el año de 1929, la Suprema Corte varió su criterio, no para estimar improcedente el juicio de Amparo en esa materia, sino para establecer jurisprudencia en el sentido de que, como las resoluciones dictadas por el Presidente de la República podían impugnarse judicialmente de acuerdo con el artículo de la ley de 6 de enero de 1915, la acción constitucional sólo era ejercitable una vez agotado el procedimiento respectivo y contra los fallos que en él se pronunciaron.

(23) MENDIETA Y NUÑEZ — Opinión del Lic. Molina Enríquez — Ob. Cit. — Pág. 39.

(24) LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ — El Sistema Agrario Constitucional — Ed. Porrúa — 3a. Ed. — 1966 — Págs. 153 y 154.

(25) IGNACIO BURGOA — El Amparo en Materia Agraria — Ed. Porrúa — 1964 — Pág. 35.

Esta jurisprudencia complicó más la situación, pues desde el momento en que se conoció, dio más armas a los grandes propietarios para la defensa de sus intereses, entorpeciendo los procedimientos rotatorios y restitutorios de tierras y aguas, porque además de la secuela administrativa que debía observarse, a su conclusión se abrían dos procedimientos jurisdiccionales sucesivos. El ordinario y el constitucional. En los cuales no dieron oportunidad a los pueblos de defenderse, por no precisar la ley la naturaleza del juicio, ni ante qué autoridades habría de intentarse, ni contra quién; limitándose los actores a solicitar la revocación de las resoluciones y en contra del procurador general de la República. En consecuencia los elementos de juicio resultaron parciales y raquíticos, lo que indujo a los jueces de distrito a privar de los pueblos de las posesiones provisionales o definitivas de tierras y aguas, sin que éstos fueran oídos ni vencidos en juicio, con positiva violación de la garantía consignada en el Artículo 14 Constitucional.

El broche de oro que puso en desequilibrio la procedencia del Juicio de Amparo fue exigir categoría política conforme al reglamento de 17 de abril de 1922 entonces vigente. La categoría política era la forma legal que debería tener todo poblado para que fuese considerado con capacidad para recibir tierras y aguas en dotación o restitución, pero con el requisito de que esa categoría haya sido expresamente fijada por una ley, no bastaba (como afirmó la Corte) que el reconocimiento lo hayan hecho las autoridades agrarias.

El grave error en que incurrió la corte, consistió en haberse desentendido de lo preceptuado en la Fracción VI del Artículo 27 Constitucional, donde se reconoció capacidad para disfrutar tierras en común, aguas y bosques a condueñazgos, rancherías, etc., etc. (26) Consiguiendo frenar la política social propendente a la repartición de grandes propiedades en favor de los conglomerados campesinos.

Dejemos la palabra a don Lucio Mendieta y Núñez:

“A fin de resolver este problema se dictó el decreto de 23 de diciembre de 1931 que reformó el artículo 10 de la ley de 6 de enero de 1915 considerada como parte integrante del texto del Artículo 27 Constitucional.

Artículo 10.—“Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún recurso legal ordinario ni el extraordinario de amparo”.

“Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente.”

“Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida.”

Continúa el maestro Mendieta:

“Como en esta disposición quedaron comprendidos todos los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas y el propio Artículo 27 de la Constitución establece una garantía en favor de los pequeños propietarios declarando que sus propiedades son inafectables, para contrarrestar la grave situación que se creaba se adicionó el artículo 10 de la ley de 6 de enero de 1915, en el mismo decreto con las siguientes disposiciones:

(26) BURGOA — Ob. Cit. — Pág. 42 y siguientes.

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

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

"Iguales responsabilidades se exigirán en caso de que se concedan restituciones de tierras en contravención con la misma ley agraria." (27)

Al cambiar el texto del Artículo 10, quedaron sin efecto las ejecutorias de la Corte, exceptuando las ya cumplidas, que tendrían que respetarse. Cumpliendo lo previsto en el Artículo 2o. transitorio del decreto. Para el ilustre maestro Burgoa, la anulación plenaria de las ejecutorias de amparo pendientes de cumplimiento se antoja una de las más monstruosas aberraciones jurídicas. Por ende tacha al Congreso Reformador como invasor de las funciones de la Corte y quebrantador del principio de seguridad jurídica.

La forma de adjetivizar la reforma por parte de don Ignacio me parece exagerada, en lo concerniente a la invasión podría comulgar con él, mas no lo hago en la trascendencia que le da, atendiendo a que las fórmulas empleadas en el derecho no son meros mecanismos, rígidos e inmovibles; tienen siempre un interés que tutelar y si los medios no cumplen su cometido, a cambiarlos.

El fin del derecho mencionado por don Ignacio presenta algunos problemas a saber: tradicionalmente se ha discutido si hay o no antinomias entre los primeros principios del derecho, en conciencia no podría darle el capitaneo o superioridad a la seguridad de un grupo de consuetudinarios explotadores, degradando a la imperante necesidad de impartir justicia a las clases menos protegidas.

En consecuencia, la innovación incorpora una variedad de reglas, mediante las cuales se empieza a dar un exacto cumplimiento a los postulados de la Revolución; considerándola por tanto con calidad de integradora, al subsanar una deficiencia natural provocada por la euforia de incluir un nuevo tipo de normas en el Derecho Constitucional.

## SEGUNDA REFORMA

### 1). Condición para el respeto de la pequeña propiedad.

En su forma primitiva, el Artículo 27 ordenaba la dotación de tierras a los pueblos "respetando la pequeña propiedad". De acuerdo con el decreto de 9 de enero de 1934 se añadieron estas palabras: "Agrícola de Explotación", que indudablemente perfecciona la garantía, pues el simple hecho de ser pequeña una propiedad no justifica su respeto si está ociosa. El respeto proviene de la función social, que desempeña en la producción agropecuaria del país y como base económica de la clase media campesina.

## 2) Abrogación de la ley de 6 de enero de 1915.

Estimando el Presidente de la República obsoletos algunos principios de la ley, por no responder a los imperativos sociales y económicos de la Reforma Agraria, con fecha 11 de diciembre de 1933 envió una iniciativa al Congreso de la Unión proponiendo la derogación de los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y 9 del citado ordenamiento. La iniciativa dejaba intocados los artículos concernientes a las nulidades de pleno derecho, a la nulificación de las divisiones o repartos que viciosamente se hubieran hecho entre vecinos de algún pueblo, ranchería, congregación o comunidad (Art. 2o.). También dejó vigente el artículo 3o. En resumen los 3 primeros artículos seguirían teniendo aplicación, los seis restantes quedarían abrogados.

Al Congreso de la Unión le pareció más útil y práctico desentenderse de dicha iniciativa presidencial, abrogando la ley de 6 de enero de 1915 y reestructurar el Artículo 27 Constitucional en lo que atañe a la materia agraria. (28) Incluyendo los preceptos utilizables de la ley de 1915.

## 3) Supresión de la categoría política.

El licenciado Bassols hizo una crítica aguda de esta exigencia y demostró que las denominaciones usadas en el artículo 27 no tenían carácter fundamental, así en la ley de que fue autor, estableció: "todo poblado con más de 25 individuos, capaces para recibir una parcela, tendrán derecho a dotación". (29) Esta certera crítica fue elevada al rango constitucional, al adoptar el reformador la denominación general de núcleos de población, más de acuerdo con la justicia, puesto que responde a la realidad social de México.

Para evitar abusos y arbitrariedades la legislación agraria se ha encargado de precisarla. Por núcleo de población se entiende: "cualquier conjunto de personas al que se agregan otras para formar un grupo o una sociedad; mas para que este conjunto tenga capacidad agraria se requiere, conforme al Código de la materia, que exista cuando menos, con 6 meses de anterioridad a la fecha de la solicitud de dotación y que sus componentes no sea en número menor de veinte individuos con derecho a recibir tierras por esa vía. (30)

## 4) Reconstitución de ejidos.

El artículo 27 en su párrafo 3o., estableció la dotación de tierras en favor de los pueblos, rancherías y comunidades, aun cuando el artículo 3o. de la ley de 6 de enero de 1915 que se incorporó bajo el número X al seno del mismo, habló también de dotación de tierras, para constituir ejidos: en realidad prácticamente se le consideró como una repetición o reiteración de lo establecido en el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, pues las dotaciones a los núcleos de población comprendían únicamente los terrenos que se fraccionaban entre los peticionarios para que los explotaran. (31)

(28) BURGOA — Ob. Cit. — Pág. 54.

(29) MENDIETA Y NUÑEZ — Ob. Cit. — Pág. 158.

(30) BURGOA — Ob. Cit. — Pág. 56.

(31) MENDIETA Y NUÑEZ — Ob. Cit. — Pág. 160.

Al incorporar el artículo 3o., ya no fue posible considerarlo como repetición de lo dispuesto en el párrafo 3o. de dicho artículo, pues adquirió una especie de autonomía propia. Entendiendo al ejido en su concepción colonial: tierras de uso común, complementarias de la dotación y que generalmente no son de cultivo. Es de suponerse que esta fue la idea de quienes redactaron la reforma y que reprodujeron el artículo 3o. de la ley de 6 de enero de 1915.

En consecuencia, desde la reforma a que nos estamos refiriendo, los núcleos de población tuvieron claramente el derecho a recibir dos clases de tierras; las destinadas a ser repartidas en parcelas entre los beneficiarios y las de uso común o "ejidos" en el concepto colonial.

Sin embargo, bajo la influencia de la ley de 6 de enero de 1915 y de la propaganda revolucionaria, todas las tierras de que se dota a los núcleos de población, reciben en conjunto el nombre de "ejidos".

## 5) La Propiedad Comunal.

Al igual que en las dotaciones se cambió la enumeración por la expresión general "núcleos de población", para disfrutar en común de tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, que se les hayan restituido o restituyeren.

## 6) Organización de las Autoridades Agrarias.

La innovación principal fue la creación de una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y su ejecución, denominado Departamento Agrario, que cambió su nombre por mandato de la ley de Secretarías y Departamentos de Estado (D.O. 24-XII-58), por el actual, de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

También se creó un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designados por el Presidente de la República y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias les fijen. Esta equivale a la antigua Comisión Nacional Agraria.

Además se formó la Comisión Mixta compuesta de representantes iguales a la Federación, de los gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, Territorio y Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen. Estas son similares a las comisiones locales que funcionaban anteriormente.

Aunque hemos encontrado semejanzas en los organismos, la verdad es que la integración es distinta y mejor determinada en los preceptos actuales.

## 7) Procedimientos Agrarios.

Habiendo cambiado la organización administrativa, abrogándose la ley de 6 de enero de 1915, fue indispensable formular un procedimiento agrario, para lo cual, en forma un poco atrabancada se introdujeron al seno constitucional todas las normas relativas; debiéndolo haber hecho una ley reglamentaria porque requieren a menudo modificaciones impuestas por las necesidades que descubre la práctica y es más fácil obtener la reforma de una ley que la reforma de la Constitución.

En el fondo los preceptos relativos al procedimiento son semejantes a los contenidos en la ley de 6 de enero de 1915, aun cuando están mejor redactados y dispuestos dentro del texto constitucional y contienen nuevas normas procesales que los complementaron atinadamente. (32)

Incluidas dentro de estas modificaciones, se eliminó de todo control jurisdiccional ordinario y extraordinario sobre las resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas en favor de los pueblos, al proscribir terminantemente todo recurso judicial y el juicio de amparo. En este punto se reiteró la ley de 23 de diciembre de 1931 a que ya hemos hecho referencia, subsistiendo en la actualidad tal impedimento, con una sola modalidad que posteriormente estudiaremos.

En la Fracción XV quedó expuesta la prohibición de afectar a la pequeña propiedad, agregando "agrícolas en explotación" y manteniendo la responsabilidad de las mencionadas autoridades por violaciones a la Constitución en caso de que la afecten.

La jurisprudencia de la Suprema Corte ha hecho extensiva la improcedencia del juicio de amparo respecto de las resoluciones dotatorias y restitutorias de ejidos y aguas que afecten la pequeña propiedad.

Para efecto de incluir todos los aspectos de la reforma, le daremos la palabra al célebre investigador Mendieta y Núñez:

"La Fracción XVI, introduce una reforma trascendental, la ley de 6 de enero de 1915 en su artículo 12 encomendó a una ley reglamentaria 'la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelven o se adjudiquen a los pueblos, y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes, entre tanto, los disfrutaran en común'."

"Este disfrute en común ha dado lugar, en la práctica, a innumerables abusos por parte de los comisariados ejidales y tal vez por eso, la fracción antes citada, del decreto reformativo que comentamos, ordenó: 'Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual, deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias.'"

"La Fracción XVII del decreto, repite casi literalmente lo dispuesto en el párrafo XI del Artículo 27 Constitucional en su forma primitiva sobre fraccionamiento de latifundios, pero reduce el interés al 3 por ciento sobre las cantidades insolutas en el pago de las fracciones y agrega en el inciso F), esta nueva y muy pausable disposición"

"F) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.

"El inciso G) crea el patrimonio de familia con el carácter de inalienable" y no estará sujeto a embargo ni gravamen ninguno.

"Finalmente la Fracción XVIII repite textualmente lo establecido por el párrafo 12 del Artículo 27 Constitucional en su forma primitiva, sobre revisión de contratos y concesiones de tierras y aguas que hayan producido el acaparamiento de las mismas en perjuicio grave del interés público". (33)

En la Segunda Reforma Constitucional hay una variedad de aspectos muy considerables, tratar de delimitar la reforma a un solo tipo, sería una tarea poco más

(32) MENDIETA Y NÚÑEZ — Ob. Cit. — Pág. 165.

(33) MENDIETA Y NÚÑEZ — Ob. Cit. — Pág. 166.

que imposible. Al tomarse el reformador la tarea de modificar los preceptos del 27 constitucional, atendió a una gama de criterios antagónicos, por lo que la alteración se presenta como una esfera iluminada por un rayo de luz, tiene un hemisferio alumbrado y el otro permanece oscuro. Cuidado. Esta metáfora no debe considerarse literalmente, su propósito es distinguir cómo un cuerpo puede aparecer con dos fases diferentes.

Es circunstancial en cuanto algunos de los postulados de la Revolución se habían aplicado inadecuadamente o se desvirtuaron sus propósitos; tal es la situación de: la exigencia "agrícola en explotación" y supresión de la categoría política. En la primera, de ninguna manera se explicaba la defensa de unas tierras anticola-boracionistas a la producción nacional, situación de ninguna manera previsible por los constituyentes, al pretender ellos, fortalecer la clase media campesina. En consecuencia al debilitar a los grandes propietarios se pensó en la cooperación de los medianos, no su abstención, razonamiento lógico e indiscutible.

Ya en el desarrollo del tema hemos visto la manera de gestarse la categoría política, ¿puede pensarse en una falta de previsión por parte de los diputados constituyentes el tener que suprimirla?, de ninguna manera, al desvirtuarse la reforma agraria añadiéndole ese requisito en la ley secundaria, se formó la necesidad de cambiar los textos constitucionales.

La reforma anterior nos permitió glosar la euforia con que se produjo el texto original, esto aunado a la precipitación de su formación, lo hizo incurrir en algunas fallas de previsión que posteriormente fueron aprovechadas por los grandes terratenientes para frenar la multidicha Reforma Agraria. Por lo tanto era indispensable reconsiderar en los instrumentos idóneos para el logro de los objetivos, entonces fue necesario formar catálogos de disposiciones administrativas iluminadas con los ideales agrarios, integrando adecuadamente el derecho objetivo con el subjetivo.

Muy interesante hubiera sido describir en forma particular, los aspectos que corresponden a cada una de las reformas, pero las pretensiones del trabajo no son particularizadas, y al hacer esa descripción, hubiéramos caído en un ovidio de inútiles repeticiones.

### LA TERCERA REFORMA

#### 1) Restitución del amparo en favor de los pequeños propietarios.

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial, de fecha 3 de diciembre de 1946, nos expresa:

"...es propósito del gobierno que presido apresurar por todos los medios posibles la entrega de los certificados de inafectabilidad para que la pequeña propiedad, además de la garantía que en sí mismo supone aquel certificado, tenga expedida la vía de amparo."

Obedeciendo a ese propósito, en la fracción XIV, introdujo un párrafo nuevo:

"Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas."

#### 2) Extensiones de las distintas formas de propiedad.

Por haberse modificado en las leyes ordinarias y reglamentarias las superficies de la parcela ejidal, de la pequeña propiedad y la propiedad ganadera, fue necesario incluirlas en el texto del Artículo 27 Constitucional, para hacerlas más estables:

En efecto se adicionó el texto con estas reglas:

1o.—La Pequeña Propiedad agrícola no debe exceder:

—Si es de riego o humedad de 100 hectáreas.

—Si es de temporal o de agostadero de 200 hectáreas.

—Si se dedica al cultivo de algodón de 150 hectáreas.

—Si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo 150 hectáreas.

—Si se dedica al cultivo de algunos productos especificados en el artículo 300 hectáreas.

2o.—La Pequeña Propiedad ganadera debe ser suficiente para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

3o.—La parcela ejidal no debe ser menor de 10 hectáreas.

Ambos aspectos de la reforma son circunstanciales. El referente al amparo, porque como nos lo dice la misma exposición de motivos: "El no tener derecho ni recurso legal ordinario... Fue impuesto por razones de momento y conveniencia transitoria, en una época en que la existencia de grandes latifundios (sic) todavía era la característica de nuestra economía agrícola", o sea, que era indispensable cerrar las puertas a todo recurso frenador de la reforma.

Las circunstancias que hicieron elevar al rango constitucional las áreas de las propiedades agrícolas, está descrita anteriormente.

Perspectivas del Problema Agrario.

"El desarrollo del país supone una gigantesca redistribución de la riqueza, en particular de la propiedad agrícola. Los gobiernos revolucionarios reparten 53 millones de hectáreas entre 2,240,000 jefes de familia, y esto alienta entre la población campesina la satisfacción de verse propietario o la esperanza de serlo". (34)

Dotación de tierras y beneficiados por periodos presidenciales.

PRESIDENTES	SUP. EN HAS.	BENEFICIARIOS
Venustiano Carranza	132,639-87-02	59,846
A. de la Huerta	33,695-73-24	13,355
Alvaro Obregón	971,628-34-82	158,204
Plutarco E. Calles	3,088,071-57-03	155,826
E. Portes Gil	1,173,118-91-40	84,009
P. Ortiz Rubio	1,468,745-27-41	
A. L. Rodríguez	798,982-41-09	161,327
L. Cárdenas	17,889,791-78-78	774,009
M. AVILA Camacho	5,518,970-17-30	112,447
Miguel Alemán	3,844,744-96-94	85,026
A. Ruiz Cortínez	3,198,780-95-83	55,929
A. López Mateos	16,004,169	245,803
Gustavo Díaz Ordaz	1,214,162	27,773

(34) GONZALEZ CASANOVA, PABLO — La Democracia en México — 2a. Edición — 1967 — Pág. 106.

Los datos tomados son hasta 1967.

El sentirse propietario ha auxiliado para que los componentes del sector campesino, tengan fe en lo que podríamos llamar el factor esperanza, esto es, la idea del individuo de que se pueda salvar individualmente, de que pueda resolver sus problemas personales y familiares dentro de los carriles que le ha trazado el propio desarrollo, sin modificaciones substanciales ni actitudes radicales.

Si la dotación y restitución de tierras han ayudado, no son la forma de solucionar el problema, falta aún mucho por recorrer, es indispensable complementar estas medidas, dando medios y preparación suficiente para la adecuada explotación de la tierra.

Entre los medios necesarios están la política de irrigación y los créditos. La primera, porque de los 15 millones de hectáreas de tierras explotadas —son 29.3 millones de hectáreas de tierras en labor pero se dejan gran parte en barbecho—, el 75.9 por ciento son de temporal, los cultivos dependen de las lluvias irregulares, pues en ocasiones son abundantes y en otras escasas; otras veces se adelantan o retrasan; provocando en no pocas veces la pérdida de la cosecha.

El alto costo de la construcción de las obras de riego y del bombeo hace que el agricultor utilice las tierras regadas sólo en cultivos de muy alto rendimiento. Existe en México una gran cantidad de productos agrícolas cuyos precios son mayores a los de otros países, por el elevado costo de riego, lo que impide su venta en los mercados extranjeros.

Si hasta ahora nos hemos referido a la irrigación como un complemento, significando la necesidad de seleccionar atinadamente las regiones donde se ha de aprovechar por el más alto costo de sus instalaciones, no debemos olvidar que hay tierras laborables donde el riego no es sólo el complemento sino necesidad vital (20.2%).

Con base en un estudio más minucioso don Diego López Rosado afirma: "En el 62.8% de nuestro territorio es indispensable el riego; en el 31.2% es necesario y sólo en un 6% el labrador puede prescindir de él".

Tal importancia tiene el riego que con base en la necesidad que se tenga de él, las tierras se han clasificado en áridas y semiáridas. El criterio para determinar la ubicación de las tierras dentro de la primera categoría, es cuando sólo se logran los cultivos si existe riego. Las semiáridas pueden cultivarse algunos años con la única participación de las lluvias, o sea, en forma alterna se emplean las lluvias y el riego. (35)

Hasta ahora el gobierno del Estado, comprendiendo el valor de la irrigación, ha expedido varias leyes y creado otros tantos organismos oficiales para promover el riego en el país. Dentro de las leyes resaltan por su importancia: la ley sobre irrigación de 1926, la ley de riegos de 1946 y otras más. La Comisión Nacional de Irrigación, creada con el fin de desarrollar una vigorosa política de regadíos en el país, es el primer paso serio dado por los regímenes postrevolucionarios para resolver el problema. En esta tarea también destaca la labor realizada por la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Se construyen en México dos tipos de obras de irrigación: pequeñas y grandes. La diferencia entre ambas está en el costo de la obra y en la cantidad de hectáreas que riegan.

La construcción de sistemas de riego se ha hecho aprovechando las aguas de los ríos, por medio de un complejo de comisiones descentralizadas: del Papaloapan, del

Fuerte, del Grijalva, del Balsas y del Valle de México; éstas atienden, además de las obras de irrigación, control de ríos, agua potable y alcantarillado que les corresponden; tareas de promoción agropecuaria y programas de mejoramiento integral en sus zonas.

“Al aumentar las tierras de riego la agricultura tendrá una base firme, las pérdidas en las cosechas disminuirán, los ingresos de los campesinos serán mayores e indudablemente el desarrollo económico de México tendrá un gran impulso”. (36)

El problema agrario no se resuelve dotando de tierras al campesino. Aunque éste sea el primer paso para su resolución, hay que considerar otros factores de los cuales hemos atendido a la irrigación, ahora lo haremos con el crédito; una de las neuralgias más intensas en la época actual.

El agricultor dispone en México de dos fuentes de crédito, la del gobierno, que se otorga a través de los organismos oficiales y la de los bancos privados y particulares.

Por su parte la iniciativa privada se ha dedicado en forma muy reducida a otorgar créditos al sector rural, mediante una serie de garantías que muy pocos agricultores pueden presentar. El sector oficial lo hace mediante los organismos paraestatales siguientes: Banco Nacional de Crédito Agrícola, Banco Nacional de Crédito Ejidal, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional de Fomento Cooperativo y Banco Nacional Agropecuario.

Todas las instituciones que refaccionan a los campesinos tienen una organización demasiado compleja para los trámites de crédito, lo que significa el entorpecimiento de sus funciones; aprovechado por un cúmulo de gestores e intermediarios que logran desvirtuar el cometido real de estas instituciones; o en su defecto inducen al campesino a buscar al prestamista, que se asegura la propiedad de las cosechas.

Podríamos recurrir en auxilio de afamados intelectuales para reforzar todas las aseveraciones y así darles categoría, pero las pocas lecturas hechas me dan valor para formular una crítica: es indispensable terminar con el burocratismo para hacer llegar a tiempo el préstamo, pues de otra manera se está incoando un nuevo tipo de explotación en aras de un noble ideal.

Los sistemas y técnicas de cultivo son obsoletos, aún se siguen empleando recursos utilizados en los albores de la humanidad. Muchos campesinos usan el antiguo arado de madera y no es atrevido decir que en muchas regiones no conocen la maquinaria agrícola. También aún sigue siendo costumbre dejar las tierras en barbecho o en descanso para que recuperen su riqueza y sólo en pequeñas proporciones se usan fertilizantes y abonos.

La rotación de cultivos es deficiente, pues se reduce a alternar año con año dos cultivos, cuando debería hacerlo por un período de 4 años de una clase y otro período igual de legumbres.

El campesino en muchos casos no se interesa por sembrar los cultivos necesarios para surtir la demanda del país, entre otras causas, por los bajos rendimientos que obtiene, o por los precios que existen en los mercados, o simplemente porque al faltar los medios de comunicación, ni siquiera llega al mercado con sus productos, en ocasiones, aun contando con esos medios, los fletes resultan más caros que el producto vendido. Por eso buena parte de lo producido en la República no llega a los centros de consumo y el agricultor se reduce a sembrar lo necesario para él y su familia.

(36) LOPEZ ROSADO, DIEGO — Ob. Cit. — Pág. 24.

Si a grandes rasgos hemos descrito el mal empleo o nulo de la maquinaria y la técnica agrícola, es para resaltar que los cultivos son deficientes, por lo que alcanzan muy bajos rendimientos en la producción. (37)

A todos estos factores resumidos en que el enfoque dado hasta ahora a la reforma agraria se dirige principalmente a la dotación y restitución de tierras a los campesinos, agregamos la natural desvirtualización de los propósitos revolucionarios, llevando los alcances de la reforma hasta límites insospechados, por abusar de las influencias para otorgar las parcelas de mejor calidad o emplearlas buscando en las masas del campo el apoyo a sus anhelos de poder y entonces en las dotaciones no se respetaba ni el casco de los latifundios.

Sin embargo, a pesar de todo esto, la Reforma Agraria ha traído consecuencias muy satisfactorias para la mayoría de los campesinos que han recibido tierras en extensión cuando menos de 4 hectáreas, pues los convirtió de peones a sueldo en las haciendas, con trabajo inseguro y maltratado, en agricultores independientes, propietarios del suelo que cultivan. (38)

Probablemente dentro de poco tiempo se dividirán todos los latifundios del país, ya las declaraciones del actual jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, son en el sentido de haber acabado de repartir las tierras, aunque el candidato a la presidencia de la República promete finalizar la repartición en el sexenio 70-76. De todas maneras no está lejano el día en que se cierre la llaga de parte del problema, porque la cicatriz no obstante cubrir gran región de la herida, no es suficiente para dar de alta al enfermo.

México actualmente se enfrenta a un replanteamiento en sus postulados agrarios, la repartición de los latifundios se acabará pronto y tendrán que buscarse nuevas fórmulas para frenar la explotación. Hemos visto cómo algunas instituciones creadas por la Revolución han servido para seguir manteniendo zánganos que no producen más que dolor en el alma del trabajo. A todo esto me pregunto, ¿será indispensable reformar la Constitución?, para alcanzar las metas más justas.

De inmediato no creo sea indispensable porque empezamos una época de replanteamiento, en la que debemos hacer una auditoría pormenorizada de los logros y elementos con que contamos. Una vez hecha la recapitulación, será necesario fijar los ideales a perseguir y aquí sí se requerirá cambiar los textos respectivos del 27 Constitucional, no divorciándolos ni separándolos de las aspiraciones del constituyente 16-17, sino como un consecuencia inmediata a sus postulados. Deberán idearse mecanismos más específicos, en los que el sector rural alcance su plena protección, entregándoles instrumentos adecuados para su defensa, de la misma manera que el 123 Constitucional lo hace con los obreros.

Hasta ahora los preceptos agrarios han sido muy generales, es menester hacerlos más particularizados, considerando tópicos probablemente no comprendidos en la Historia Constitucional Mundial.

(37) LOPEZ ROSADO, DIEGO — Ob. Cit.

(38) MENDIETA Y NUÑEZ — Efectos de la Reforma Agraria, etc., etc. — Ob. Cit. — Pág. 46.

## Reformas Electorales

### PARTICIPACION FEMENINA EN LA VIDA POLITICA

#### 1.—PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Si el texto original del Artículo 34 decía: "Son ciudadanos de la República todos los que teniendo calidad de mexicanos...", porque se impedía a la mujer intervenir en la vida política del país; no se puede aducir la simple interpretación gramatical, debido a la regla general que ordena el empleo del giro masculino, cuando se trata de abarcar en una sola expresión a personas de distinto sexo. En este caso, siguiendo la fórmula gramatical, parece ser que quedan comprendidos tanto el masculino como el femenino, planteando una duda muy seria, ¿cuál es el motivo que incapacitó políticamente a la mujer?

A finales del siglo pasado se consideraba como derecho político de los hombres que tenían cierta edad, votar en todas las elecciones, ser votados y desempeñar su encargo siempre que alguna condición especial no lo impidiera (1). También se limitaba a la calidad masculina para integrar la fuerza armada. A qué razones obedecía tal capitis diminutio: se debía como reconocen los motivos del Código Civil actual, a que la mujer estaba relegada exclusivamente al hogar y no tomaba parte en las diferentes actividades sociales.

No por hacer referencia a la legislación civil, confundimos los derechos políticos y civiles, lo que pasa es que existía un común denominador para que ambos no le fueran reconocidos al sexo femenino, o sea las razones de la privación eran iguales para los dos; aún más, la equiparación en capacidad jurídica del hombre y la mujer, fue el precedente para que la mujer participara activamente en la vida política.

Conocida la razón-mandato en virtud del cual se había privado de capacidad política a la mujer; es indispensable fijar adecuadamente las fronteras del concepto: Derecho Político, para entender nitidamente los alcances de la innovación.

"Derechos políticos son aquel conjunto de derechos que poseen los miembros de una comunidad política para participar en la organización y funcionamiento del Estado y para ser titular de dichos órganos. Es claro que estos derechos no son todos, ya que a su lado existen otros, tales como el derecho de petición en materia política, el derecho de asociación con los mismos fines, el derecho de alistarse en las fuerzas armadas, etc., Empero son los primeramente mencionados los que tienen un carácter de básicos o fundamentales". (2)

(1) VAZQUEZ, Juan M.—Curso de Derecho Público.—1879, Pág. 79.

(2) PEÑALOZA, Juan E.—Tesis profesional.—1966.—Pág. 31.

Tan importante es el concepto que ha servido de base para fijar las diversas formas de Estado, al tomar en cuenta la intervención ciudadana para su integración, así se habla de autocracia o democracia. O el pueblo participa efectivamente en las decisiones políticas de un país, y en este caso tendremos un sistema político democrático; o no participa, y en tal caso tendremos un sistema político autocrático, en donde los componentes de la comunidad nacional no tienen derechos políticos. En términos sintetizados la diferenciación radica en si el pueblo posee o no los derechos políticos fundamentales.

Los derechos políticos pueden facultar al individuo para determinar la voluntad estatal, tanto para la creación de normas generales, como algunos actos ejecutados de especial importancia política. Esto sólo es posible en comunidades pequeñas y situaciones de cultura poco diferenciada. (3)

Frente a la democracia directa está una modalidad, en la cual el uso de los derechos políticos obedece a la necesidad de designar a los organismos encargados de hacer la ley, de ejecutarla, en sus dos especies, la jurisdiccional y la administración pública; conocida bajo el nombre de democracia indirecta.

“El constitucionalismo mexicano desde sus orígenes tuvo que renunciar a la democracia directa y aceptar la democracia representativa. El Congreso de Anáhuac y Morelos no pudieron ser fieles en este aspecto al pensamiento de Rousseau”. (4)

## 2.—PARTICIPACION DE LA MUJER EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES

En la iniciativa presentada por el Presidente Miguel Alemán, se consideró que como todos los miembros integrantes de la comunidad local, base de la organización política, sin distinción de sexos, se hallan interesados en la buena gestión de los asuntos de la vida municipal, es evidente la necesidad de que la mujer intervenga en las funciones electorales relativas a la designación de los miembros del ayuntamiento, tanto para elegir a los municipales o regidores, como para ser honradas en esos cargos.

La segunda comisión de gobernación y la segunda comisión de puntos constitucionales, agregaron a todos los considerandos expuestos por el Presidente, algunos otros, entre los que destaca el siguiente: “Los ayuntamientos, por las funciones que le son propias, están en contacto más directo con el elemento básico de nuestra organización social: la familia, en cuyo seno la mujer tiene un preponderante papel en virtud de que le corresponde exclusivamente la educación de los hijos en sus primeros pasos por la vida, de donde resulta que su colaboración para seleccionar las personas o en el desempeño de sus cargos consejiles, se traducirá en una mejoría positiva respecto a la integración de estas corporaciones”.

Para reafirmar la iniciativa, el senador Gustavo Díaz Ordaz, afirmó: “La capacidad de la mujer no puede discutirse, porque se han roto de manera definitiva los viejos moldes que predominaron en épocas remotas; porque se han abandonado las arcaicas concepciones que consideraban a la mujer como una cosa o como una esclava; porque en la concepción jurídica moderna, la mujer es y seguirá siendo un ente jurídico con todos los derechos inherentes a esta categoría”.

Ante la necesidad de incorporar a la vida política del país a la mujer, cabe la interrogante de: ¿por qué no se hizo íntegramente? Se tomó el camino de sólo con-

(3) MARQUET, Porfirio.—Los Principios Fundamentales de la Democracia.—Tesis profesional.—1969.—Pág. 52.

(4) MARQUET, Porfirio.—Ob. Cit.—Pág. 69.

cederse participación política municipal para ver el resultado producido y después atribuirle a la mujer una más amplia y general capacidad electoral, tanto en la esfera política de los Estados como en la correspondiente a la ciudadanía federal. Argumentando: en los experimentos sociales se debe ir con mucha cautela, ir paso a paso para no dar rienda suelta a fenómenos muchas veces imprevisibles y por regla general, incontrolables.

Desde la Constitución de Apatzingán se reconoció la idea del sufragio universal, no se estableció ninguna limitación expresa; sólo tácitamente la mujer no tenía capacidad política; obedeciendo a un movimiento de facto que se lo impedía. Por haberse transformado la concepción feminista, convirtiéndola en acreedora a las mismas prerrogativas de los caballeros, se aumentó a la Fracción I del Artículo 115 Constitucional, el derecho a participar en las elecciones municipales, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.

En el ambiente jurídico pende aún la duda, acerca de si era o no indispensable sumar a los textos constitucionales el tan explotado derecho. De primera intención podía contestarse afirmando o negando, todo depende al interlocutor o expositor con que tratemos, mas si precisamos los verdaderos alcances de conferir derechos políticos a las mujeres, resumidos en hacerlas partícipes de la comunidad democrática de donde emanan todas las determinaciones fundamentales del país no hay temor para incluirlas en los textos de la Carta Magna, como una innovación que ensancha el espectáculo democrático.

De conformidad con la calificación que hemos pretendido darle a las reformas y atendiendo a las anteriores ideas apuntadas, la adición es circunstancial, al habernos afiliado al movimiento feminista.

### 3.—INTERVENCION FEMINISTA EN LA VIDA POLITICA DEL PAIS

Congruente con la reforma anterior, el Presidente de la República, en 1953, envió una iniciativa tendiente a reformar los Artículos 34 y 115 constitucionales, argumentando para ello que: "La intervención de la mujer en las elecciones municipales ha resultado benéfica", por lo cual era saludable igualar en derechos políticos tanto al hombre como a la mujer.

Con el debido proceso legislativo quedó incorporada como ciudadana la mujer, para adherirse en esta forma al célebre principio constitucional que establece que cada país, bajo el hecho de los imperios y como consecuencia de su evolución histórica, determina cuáles son los individuos miembros de la nación que deben integrar el cuerpo de ciudadanos del mismo, y reserva a la legislación positiva organizar su composición de acuerdo con la evolución política del pueblo.

Hemos referido anterior al feminismo, no cabe la menor duda acerca de cómo definirlo; lo que me parece si es mencionable, son las manifestaciones externas que lo configuran. En el plano local se inicia en el año de 1916, en que se efectuó en Mérida, el Primer Congreso Internacional de la Mujer, auspiciado por el gobernador de la entidad, general Salvador Alvarado, el cual acordó entre otros puntos: "Gestionar ante el gobierno la modificación de la legislación vigente para otorgar a las mujeres más libertad y más derechos y, desde luego, el voto ciudadano". (5)

En la ciudad de México, en 1920 y 1923, se efectuaron congresos de mujeres, en los que se discutieron temas relacionados con la condición de damas, destacando

(5) XLVII Legislatura del C. U.—Derechos de la Mujer Mexicana.—1969.—Pág. 18.

entre los temas las demandas de derechos políticos y sociales plenos. Cabe, por su importancia, mencionar aquí la intervención de Luz Vera, quien en la clausura del congreso auspiciado por la Liga Panamericana de Mujeres, demandó les fuese concedido a las mujeres el derecho de ser ciudadanas.

Atendiendo a una serie de consideraciones, el gobierno del Estado de Chiapas, en el año de 1925, formuló el decreto número 8, aprobado y expedido por la honorable XXX Legislatura local, en el que expresó:

Artículo Único. Se reconoce a la mujer, de los 18 años en adelante, en todo el territorio del Estado de Chiapas, los mismos derechos políticos del hombre; en consecuencia, tiene el derecho de votar y ser votada para los puestos públicos de elección popular, cualesquiera que estos sean.

En los diversos congresos nacionales de obreras y campesinas, celebrados en el período comprendido entre 1931-1937, se insistió en la necesidad de obtener plena capacidad política; se llegó incluso a entrevistar al general Francisco J. Múgica (en aquella época presidente de la Asociación de Constituyentes 1916-1917), quien a pregunta especial manifestó: "La Constitución no intentó hacer distinción alguno por razones de sexo".

Aquí cabe hacer mención a una de las anomalías más grandes que recuerda nuestra historia constitucional, nos la hace rememorar la proposición de varios diputados del Partido Acción Nacional, redactada en los siguientes términos: "La reforma del Artículo 34 de la Constitución Federal, iniciada por el ejecutivo en el año de 1937, fue aprobada por ambas Cámaras y por las legislaturas de los Estados; en consecuencia está cumplido el requisito fundamental para su vigencia y sólo falta que se haga el cómputo y la declaratoria prevista por el Artículo 135 de la propia Constitución".

La reforma aludida por los diputados del PAN estaba redactada en forma muy similar a la aprobada en 1953, con la única diferencia de referirse al sexo masculino como hombres y no varones como se hace a partir del año antedicho.

El enunciado del PAN podía aparecer como aventurado, no demostrado o cualquier otra especie, sin embargo la misma propaganda oficial nos hace referencia a ello, cuando cita las declaraciones de Cárdenas, en las que manifiesta su propósito de borrar para siempre la inferioridad política de la mujer; por si fuera poco, expresamente reconoce: "El mecanismo para todo proyecto de ley o reforma constitucional enviado por el ejecutivo se había cumplido satisfactoriamente, conforme al Artículo 72 Constitucional". (6) Aunque la declaración citada tiene el defecto de hacer referencia a un artículo que no corresponde para las reformas constitucionales, reconoce que el proceso legislativo constitucional estaba satisfecho. No es todo, el 1.º de septiembre de 1939 el Presidente Cárdenas recomendaba en su informe presidencial, considerar la ciudadanía femenina.

Alguna explicación debe tener que no haya culminado debidamente la reforma. De antemano reconozco que la explicación oficial no me satisface, pero es la única que tenemos y por eso a continuación la citaremos: "La mujer había ganado esa conquista, pero sus gestiones se vieron frenadas por sucesos como la expropiación petrolera de marzo de 1938 y la iniciación de la Segunda Guerra Mundial el 1.º de septiembre de 1939, así como nuestra participación en ella". (7)

De verdad es una lástima no haber insertado a finales de la década 30-40 la igualdad hombre-mujer, hubiera sido un precedente invaluable, pues estaríamos in-

(6) Derechos de la Mujer Mexicana.—Ob. Cit.—Pág. 23.

(7) Derechos de la Mujer Mexicana.—Ob. Cit.—Pág. 23.

cluidos dentro de los primeros 57 países que en 1945 habían concedido el voto a la mujer. Por otro lado, el antecedente se convirtió en una nube gris que oculta el verdadero padre de la modificación, para apuntárselo como realización número 1 al titular del ejecutivo en el sexenio 46-52.

En el plano internacional otros antecedentes fueron: la creación en 1946 del organismo técnico especializado de la ONU, la comisión para estudiar la condición social y jurídica de la mujer, que entre sus logros tiene haber incluido en 1952 la convención sobre derechos políticos a la mujer. También en el seno de la OEA, en 1948, fue acordada la Primera Convención Internacional Sobre los Derechos Políticos de la Mujer. Para culminar con el relato de las fuentes reales, para otorgar a la mujer el derecho de participar políticamente en la vida social del país, es indispensable referir de la declaración universal de derechos humanos, que en su Artículo Segundo sentencia: "Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamadas en esta declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición."

Es justo preguntar si en verdad la declaración de los derechos humanos equi-para, en lo que podíamos comprender como consideraciones generales políticamente a ambos sexos, acaso encontramos referencia a los derechos políticos: efectivamente, el 21 dice: "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, por medio de sus representantes libremente escogidos".

Es pertinente hacer una aclaración: en su nacimiento, los derechos a que nos hemos venido refiriendo se llamaron del hombre, concebido aún de acuerdo con el siglo XVII, que corresponde a la declaración de derechos del hombre de 1789. Fue precisamente en París en la que se cambió por humanos, para que quedaran debidamente incluidas las mujeres dentro de ese concepto. Don Pedro de Alba, senador en la época de la Reforma, en su intervención, señaló que fue la delegación mexicana la encargada de abanderar tal batalla; él mismo se pregunta, ¿cómo es posible que ese mismo combate no lo demos en México?

De toda la serie de elementos con que venimos integrando el compuesto, sólo nos resta uno, el demográfico. Fácil sería hacer mención a la población total y señalar la proporción de personas de diferentes sexos, como se hizo en las intervenciones verificadas en el Congreso de la Unión; pero ese dato no significaría una información verídica, pues habría la posibilidad de que hubiera una gran cantidad de mujeres que no fueran sujetos de derecho en materia política; por eso es indispensable delimitar cuál era el verdadero potencial femenino-político que precedió a la innovación constitucional. Antes de enunciar el antedicho potencial, es justo relatar el perímetro en que tuvimos que trabajar: atendiendo a los cuadros estadísticos de 1951-1952, en los que refiriéndose a la mujer sólo señala la población por grupos quinquenales y llega hasta los 49 años, se expresara la relación intersexos en el periodo de 20 a 49 años. En los años mencionados había un total de 9,578,094 personas comprendidas en el periodo 20-49, de los cuales 4,960,475 eran mujeres, lo que representa un 51% aproximadamente de la población. Digo aproximadamente, porque al aplicar la regla de 3 las cifras las reducimos al número entero más próximo: (8)

Aunque el dato obtenido anteriormente tiene una serie de vicios, me parece muy significativo; con él culminamos la serie de fenómenos que a mi manera de ver fue-

(8) Los datos fueron tomados del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. Cuadros 16 y 23. Secretaría de Economía, 1954.

ron sumándose para configurar el movimiento feminista, que en nuestro país alcanzó la cúspide con intervención de la mujer en la vida política del país.

En la crónica se aprecia cómo desfilaron los acontecimientos del movimiento feminista local y mundial. Los legisladores mexicanos a principios de la década 50-60 y bajo la inspiración del Presidente de la República, decidieron adherirse a él, modificando la Constitución producida en Querétaro.

Como en el año de 1917 la lucha femenina era aún incipiente, no podemos culpar a los realizadores de la Carta Magna de haber actuado sin previsión, son en consecuencia circunstancias posteriores las que hicieron alterar la vida constitucional, obteniendo un especie de reforma aún no comprendida en el trabajo: las reformas circunstanciales-escalonadas, por haber afiliado una nueva modalidad en pausas.

## DIPUTADOS DE PARTIDO

En el transcurso de la exposición veremos la íntima conexión entre el tema enunciado en el rubro y el sufragio, por eso es indispensable definirlo: "Es la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos". (9)

## 1.—SISTEMAS DE SUFRAGIO

El deseo del elector es igual en todo el mundo, varían los efectos a él dados por el poder público y, en consecuencia, se han creado los sistemas de sufragio, directo e indirecto. En el primero la vinculación se establece directamente entre los electores y el sujeto a elegir. En el indirecto, por el contrario, la relación se verifica en dos tiempos: electores en primer grado, designan a otros en segundo grado, que son los que eligen por una nueva votación a quienes deben ocupar los cargos comiciados.

El sistema directo, a su vez, está subdividido en elección por mayoría y el de la representación proporcional. Si el triunfo en las elecciones obedece a haber obtenido un mayor número de votos, estamos frente a la elección de mayoría que adoptó dos criterios para establecerla: mayoría relativa, en la que se convierte a la contienda electoral en un simple juego deportivo, resultando triunfador el mayor anotador y la mayoría absoluta, en donde es indispensable mantener una clara superioridad en los votos, esto es, por lo menos de la mitad más uno. Esta segunda fórmula casi siempre se presenta combinada con el escrutinio a dos vueltas, como en la legislación electoral francesa vigente.

La modalidad de las dos vueltas consiste: si en la primera elección nadie obtiene la mayoría impuesta, en un término que varía de 8 a 15 días se hace una nueva elección, tras la cual se adjudica el triunfo al que hubiese obtenido mayoría simple de votos.

Aparte de los criterios para fijar la mayoría, hay dos modalidades o especies de supremacía: el sistema uninominal o de distrito y el de escrutinio por lista. En el primero se fija una circunscripción electoral dentro de la cual se encontrarán los electores, que pueden o no ser iguales en todos los distritos.

El sistema mayoritario de escrutinio por lista se realiza en circunscripciones mayores que los distritos: los departamentos que comprenden las áreas geográficas y demográficas de varios antiguos distritos. Así cada elector vota una lista de diputa-

(9) TENA RAMIREZ.—Derecho Constitucional.—Pág. 84.

dos cuyo número está en relación con la cifra de población del departamento. Cada partido presenta su lista, y el elector puede votar por listas completas o mezclar nombres, según determine la ley. (10)

El sistema proporcional fija como premisa indispensable, haber obtenido un determinado tanto por ciento de los votos para poder ser elegido. Sólo puede aplicarse en las elecciones de cuerpos colegiados. También se le conoce con el nombre de participación de minorías.

Los sistemas de representación proporcional se dividen en empíricos y racionales u orgánicos. Los llamados empíricos buscan obtener la representación de las minorías mediante condiciones del acto mismo del voto o a través de la atribución previa del número de escaños discernibles a las mayorías y a las minorías; los racionales u orgánicos intentan lograrlo mediante la aplicación de fórmulas de escrutinio. (11)

Los sistemas empíricos son fundamentalmente cinco:

- a) El de voto limitado;
- b) El de voto acumulado;
- c) El de voto graduado;
- d) El de voto alternativo; y
- e) El de cuota fija.

a) Las normas de voto limitado prescriben que el elector debe votar por un número de candidatos inferior al número de curules o escaños sujetos a elección.

b) El método del voto acumulado consiste en que el elector de un determinado departamento o circunscripción electoral dispone de tantos votos como puestos están abiertos al comicio y puede concentrar o repartir esos votos.

c) El voto graduado. Este se encuentra incluido en las elecciones por lista, se le da un valor al voto que varía del orden en que se asentó.

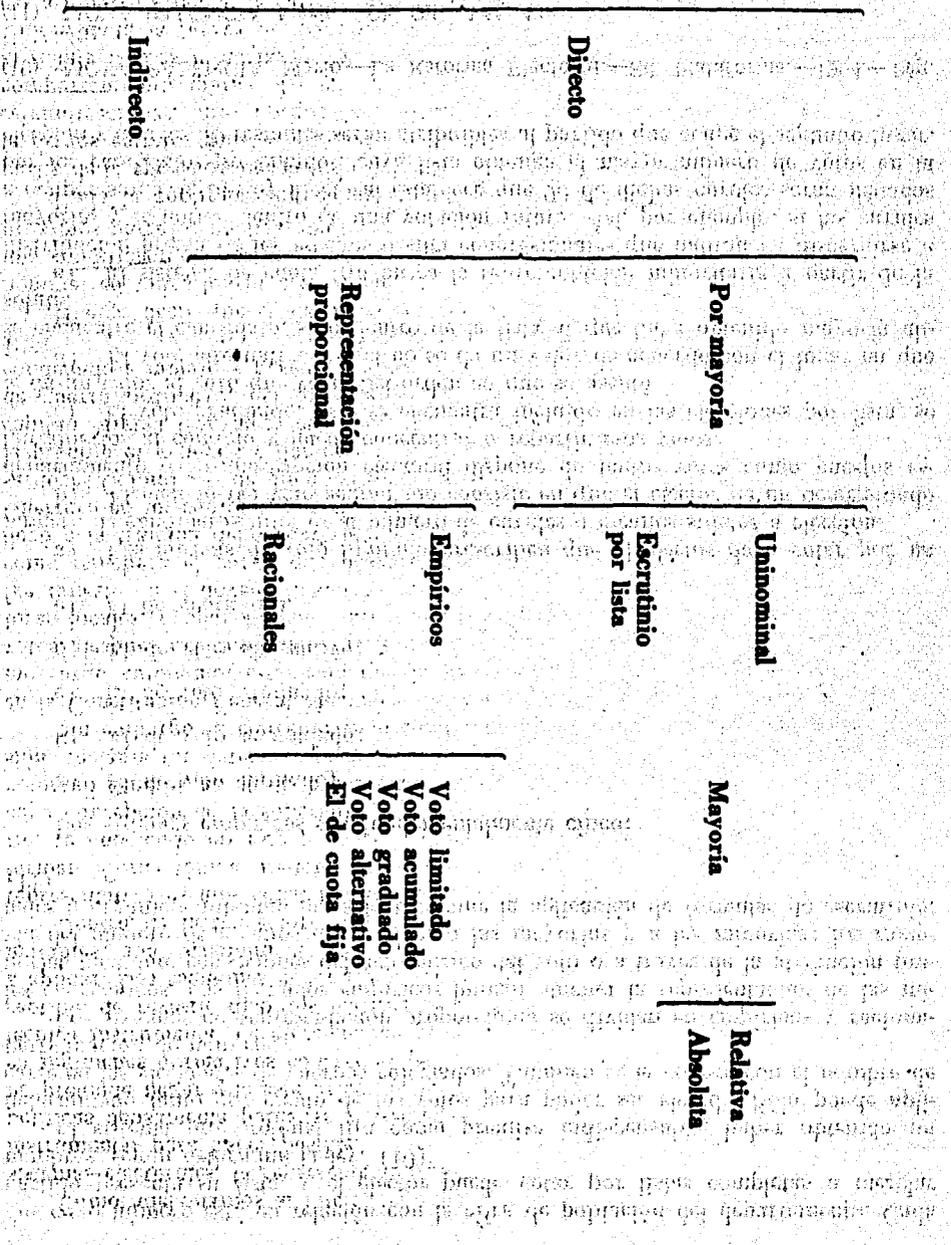
d) El voto alternativo. En él no se da un valor de acuerdo con el lugar en que se encuentre el candidato, sino dentro de la lista al que haya obtenido mayoría absoluta.

e) El sistema de cuota fija busca la representación minoritaria a partir de la distribución previa de los escaños o silla congresionales que habrán de discernirse a mayorías y minorías dentro de una votación futura. Así, por ejemplo, si las curules a ocupar son 120, la Ley Electoral establece que 90 de dichas curules serán llenadas por los candidatos presentados, cuya lista obtenga el mayor número de votos en la elección y que las 30 restantes serán atribuibles al partido que ocupe el segundo lugar.

(10) MOYA PALENCIA, Mario.—La Reforma Electoral.—Ed. Plataforma.—1964.—Pág.

40.

(11) MOYA PALENCIA, Mario.—Ob. Cit.—Pág. 43.



Como adelantamos al inicio del tema y como vimos en las descripciones de los sistemas electorales, la representación política es, ante todo, un principio de carácter instrumental para hacer posible el ejercicio de la democracia moderna en unidades políticas densamente pobladas y asentadas en extensos territorios. Esto naturalmente no pretende negar que este principio instrumental sea susceptible de ser positivizado en regímenes normativos concretos; pero nos interesa también dejar claro que como técnica instrumental de ejercicio del poder político, el sistema representativo es susceptible de revestir distintos matices de acuerdo con la realidad a la cual se le va a aplicar. Los esquemas concretos de la representación política no son rígidos ni inmutables; son esencialmente relativos. (12)

Dentro de la trayectoria de nuestro derecho constitucional federal, el régimen representativo es una constante en los principios políticos fundamentales que lo informan. Como tónica predominante ha operado bajo el sistema electoral mayoritario, reconociendo en este punto la influencia de la doctrina constitucional clásica, cuya concepción de la soberanía popular como potestad indivisible y atributo de la voluntad general, no sujeta a parcelamientos, sino exigente de la unidad en su expresión, reclama un sistema representativo lo más unitarizado posible.

Sin embargo es conveniente apuntar que el sistema mayoritario se vio afectado en la Constitución Federal Mexicana de 1824 cuando, al crear la vicepresidencia como cargo autónomo, estableció que la persona que obtuviera el mayor número de votos, después del designado Presidente por los electores nombrados por las legislaturas locales, ocuparía dicho cargo. (13) Desgraciadamente este único antecedente fue funesto en el devenir histórico mexicano, por emplear siempre el vicepresidente como trinchera el cargo que desempeñaba para atacar al Presidente. Inclusive se llegó a la traición del vicepresidente (Anastasio Bustamante), en contra de Vicente Guerrero en un complot, por el cual Francisco Picaluga invitó a comer al bergantín sardo El Colombo —de donde era capitán— al Presidente, luego que estuvo a bordo, le prendió el genovés y dándose a la vela, dirigióse para Huatulco y lo entregó al capitán Miguel González; éste condujo a Guerrero a Oaxaca y juzgado en consejo de guerra ordinario, del que fue presidente el general Valentin Canalizo, siendo condenado a muerte y pasado por las armas en Villa de Cuilapa el 14 de febrero de 1831.

Huelga decir que el sistema electoral mexicano es el directo por mayoría uninominal en todos los niveles excepto en la elección de diputados en que al hacerse una modificación constitucional, se adoptó un sistema mixto, que a partir de los próximos párrafos analizaremos.

Dada la configuración de nuestro régimen de partidos políticos, sobre todo a partir de la aparición del partido del gobierno, en que la oposición pasó a ser baluarte de los estratos más avanzados, no porque los pobres hayan obtenido todas sus reivindicaciones, sino porque las instituciones del gobierno les han impuesto un comportamiento apático. La iniciativa de reformas reconoció en parte esta realidad, al señalar: "Las minorías no han podido encontrar fácil acceso al Congreso de la Unión, dada la fuerza del partido mayoritario, lo que ha ocasionado algunas críticas a nuestro sistema de carecer de flexibilidad para dar oportunidad a las minorías políticas".

(12) DE LA MADRID HURTADO, Miguel.—Reformas en Materia de Representación.—Revista de la Facultad de Derecho No. 50, Tomo XIII.—Abril-Junio 1963.—Pág. 345.

(13) DE LA MADRID, Miguel.—Ob. Cit.—Pág. 346.

## 2.—EL SISTEMA MIXTO ADOPTADO

La misma iniciativa presidencial calificó de mixto el nuevo sistema, manteniendo el principio de mayorías en la elección de diputados por circunscripciones electorales, pero complementado con otro, yuxtapuesto, de representación proporcional de las minorías que no obtengan determinado número de triunfos en las propias circunscripciones electorales, pero que mediante el cumplimiento de ciertos requisitos, fundamentalmente el reclutamiento de una proporción dada de votos, tenga derecho a acreditar los llamados "diputados de partido que son también representantes de la nación y que tienen iguales derechos y obligaciones que los electos por mayoría".

Los caracteres del sistema son:

1) Se conserva como base sólida del sistema electoral el principio de la mayoría.

2) En la Cámara de Diputados el sistema mayoritario se complementa (o corrige como dicen los teóricos alemanes) con algunas técnicas de representación proporcional, mejor dicho, de representación minoritaria. Ciertamente se toma una proporción de la votación total (el 2.5%) para determinar los partidos políticos que deben estar representados en la Cámara de Diputados, bajo este sistema, y un porcentaje también (el 0.5%) para precisar el número de diputados de partido, desde cinco hasta un tope máximo de veinte, que incluye los diputados de base que obtengan los partidos por el sistema electoral mayoritario. Pero desde luego el elemento principal que impide al sistema ser proporcional es el tope máximo de diputados de partido y el hecho de que en caso que un partido obtenga 20 ó más diputados de base no se beneficia con el sistema de representación minoritaria. (14)

El sistema de representación abandonó los cánones absolutistas en que había vivido desde el inicio de nuestra vida institucional independiente, para lograr relativizarlo sin llegar a la adopción del proporcionalismo, ya que las minorías tienen una limitación en su acceso a la representación por las vías propias del sistema.

Es importante tomar en cuenta que el sistema propuesto sólo se limita a la diputación federal y no se hace extensivo a la Cámara de Senadores. La razón que lo impide es el principio de equilibrio y la igualdad de los Estados en la Cámara que los representa, principio que es la explicación estructural de nuestro sistema bicameral. (15)

## 3.—REQUISITOS PARA OBTENER DIPUTADOS DE PARTIDO

Al hacer la caracterología se mencionó los requisitos para obtener diputados de partido; por su importancia en la vida cívica de la República, a continuación describiremos los tres requisitos que tienen que llenar los partidos políticos para obtener diputados de partido.

1. Ser partido político nacional registrado cuando menos un año antes del día de la elección, de acuerdo con la Fracción IV del Artículo 54 de la Constitución, en relación con el Artículo 42 de la Ley Federal Electoral.

Los partidos políticos son definidos en la Ley Federal Electoral como: "Asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines políticos y de orientación política".

(14) DE LA MADRID, Miguel.—Ob. Cit.—Pág. 350.

(15) DE LA MADRID, Miguel.—Ob. Cit.—Pág. 351.

La existencia de partidos políticos no es suficiente; se requiere suplementarlos con que sean de carácter nacional y estén constituidos un año antes de la elección, para que de acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa: "... evitar la multiplicación de partidos ocasionales, formados exclusivamente con fines oportunistas para una elección". Para determinar ambos caracteres la Ley Federal Electoral señala los requisitos de constitución de los partidos políticos nacionales y el contenido mínimo de sus estatutos; señala la estructuración de sus órganos fundamentales y exige el registro de los partidos ante la Secretaría de Gobernación. Registrados, los partidos tienen personalidad jurídica propia.

2. Obtener el 2.5% de la votación total nacional. Con esta disposición la ley busca que sólo las minorías que representen una opinión real en el país, puedan constituirse en partidos políticos, debiendo desaparecer los que no obtengan ese mínimo de por ciento establecido en la Constitución. Al decir del Lic. Mario Moya Palencia: "... al hablar de desaparición de los partidos políticos no lo decía en un sentido jurídico o formal, sino en un sentido político y real, puesto que un partido que no llega a alcanzar el 2.5% del sufragio, aunque esté legalmente registrado, prácticamente no existe".

En realidad sólo el Partido Acción Nacional ha obtenido el referido tanto por ciento y ha sobrepasado en número de votantes para tener el máximo de representantes, el resto de los partidos se han convertido en agencias o sucursales del PRI. A partir del sexenio de don Adolfo López Mateos tanto el PPS como el PARM se han adherido al candidato presidencial del partido oficial. Ultimamente un dirigente del Auténtico de la Revolución solicitó subsidio del gobierno. Para premiar tan dúctil conducta, los "electores" del país, no obstante que ninguno de los dos han llegado a obtener ni el mínimo establecido por la ley para su constitución, se les han otorgado tres o cuatro diputaciones de partido, como una concesión graciosa por no hacer nada.

3. No obtener el triunfo por mayoría en más de 20 distritos electorales. ¿Por qué?, de acuerdo con el criterio sostenido por la ley, si un partido político tiene suficiente fuerza comicial como para ganarle a sus adversarios en 20 ó más distritos electorales, haciendo llegar a la Cámara por esa vía otros tantos diputados, se considera como un partido mayoritario.

#### 4.—EFECTOS DE LA REFORMA

Siete años han transcurrido de la implantación de los diputados de partido, el balance de los frutos obtenidos arroja como toda actividad humana puntos buenos y malos. Por los primeros tenemos el haber revivido el juego parlamentario entre los diputados de un partido de oposición y las más destacadas figuras del PRI, llegando incluso, el titular del ejecutivo a hacer suya una iniciativa de la oposición. Los opositores han producido una serie de proposiciones que aun cuando no han sido aceptadas por la mayoría de los legisladores, muy pronto las veremos en el caudal ideológico de la Revolución. Han logrado abrir los debates en el seno de la asamblea parlamentaria, pasando sobre los propósitos del líder de las mayorías, que deseaba sólo trabajar en comisiones. En suma, si no podemos llegar a la exageración de igualar las repercusiones de la innovación con el principio de la no reelección, reconocemos que con ella los gobiernos de la Revolución abrieron sus puertas a la crítica, no como fuera de desear, porque sólo la han dejado en las salas y no le han permitido entrar a la parte alta donde parece que no hay higiene.

Por los cánones revolucionarios se formaron gavillas en torno a un paladín, no obedientes a los dictados de una plataforma política, sólo dispuestos a seguir los lineamientos del comandante del grupo; resultando en la cúspide del juego político la efervescencia del poder que para concentrar el mando solicitaba el combate de los disidentes o la concesión de canonjías, frenadoras de la dinámica que imponían las exigencias del conglomerado social. Ante el gris panorama presentado, el país se encontraba ante la disyuntiva de seguir manteniendo una política de tipo militar de fuerza, o abrir un camino de pacificación para lograr medios de superación uniforme. Para ello pudo encauzar una lucha fratricida, pero el camino resultaba con pocas previsiones y decidió mejor enrolar a todos los "istas" en un solo organismo político que toleraría el ejercicio del poder en distintos niveles, su esfera de influencia sería la comisión o encargo desempeñado y así se obtendría su colaboración y no su oposición.

Amalgamados en el área de un partido que les permitía vivir cómodamente, señalaron a la institución normas de imposición, acabando con toda oposición racional. Destruyeron la conciencia cívica del ciudadano, que conocedor del desenlace final justa, no hizo y aún no hace más que refrendar los designios de electores que no conoce. Se originó el debate de la cosa pública por medio de pláticas interpersonales, o la influencia por el contacto de un funcionario público, o en su defecto la presión tras bambalinas, convirtiendo la vida cívica del país en un espectáculo de camarín que sólo conocen los actores de la obra, no en una digna escenificación; dejando para la representación sólo textos mullidos que ya conoce el espectador. Por ende fue indispensable incrementar las carpas para que actores noveles representaran obras modernas, en las que hubiera algo de aprobación del auditorio.

En el transcurso de la sucinta relación de hechos manufacturados he buscado la descripción y la consecuencia; quedan abarcados los diferentes modelos históricos de la postrevolución. No hay de acuerdo con una interpretación racional de la historia, por qué no calificar como circunstancial la instauración de diputados de partido; en donde no se han buscado los adelantos más importantes de la ciencia constitucional, sino sólo se ha incluido una pequeña dosis de crítica a la realidad mexicana, en consecuencia no son los partidos políticos actuales abanderados de una causa, se han transformado en receptáculos de opinión pública.

## EL VOTO A LOS 18 AÑOS

En el mes de julio de 1968 apareció en los principales diarios del país la información oficial de que el Presidente de la República pretendía enviar una iniciativa para reformar el Artículo 34 Constitucional, para que quedaran comprendidos todos los jóvenes mayores de 18 años; se amparaba para hacer tal innovación en: "... más del 58% de la población son menores de 21 años y de esa porción mayoritaria 2,725,000 jóvenes tienen entre 18 y 21 años", o sea el 6.6% de la población total queda incluida dentro de ese periodo de vida.

### 1.—ANTECEDENTES

#### A.—DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA AMÉRICA MEXICANA

El primer antecedente en el derecho patrio es el Artículo 65 del decreto constitucional para la América Mexicana, que a su letra dice: "Se declaran con derecho a

sufragio: los ciudadanos que hubieren llegado a la edad de 18 años, o antes si se casaren". (16)

En el mismo texto se condiciona el otorgamiento de la ciudadanía con algunos requisitos más: haber acreditado su adhesión a la causa de la independencia, que hubieran tenido empleo o modo honesto de vivir, que no estuvieran notados de alguna infamia pública, ni procesados criminalmente por nuestro gobierno.

A través de la historia los elementos necesarios para dar la participación en la vida política se han reducido a los siguientes:

- a) Condiciones de nacionalidad.
- b) Condiciones de tipo pecuniario.
- c) Condiciones de tipo cultural.
- d) Condiciones de tipo moral.
- e) Condiciones de sexo y edad.

En este albor constitucional de la ciudadanía, los materiales para edificarlos fueron los marcados con las letras a), d) y e). Lo moral estaba formado por: "... que hayan acreditado su adhesión a nuestra santa causa, etc.", su amplitud fue considerable, atendiendo en la época de su elaboración. Lo de sexo, ya se ha dejado en claro, que aun cuando no había una prohibición expresa, el status personal que guardaba la mujer le impedía participar ciudadanamente. Huelga hacer comentarios referentes a la edad y la nacionalidad.

#### B.—ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA

Volvemos a encontrar en el estatuto orgánico provisional de la República Mexicana; del 15 de mayo de 1856, establecer en su Artículo 22: "Todo mexicano por nacimiento o naturalización, que haya llegado a la edad de 18 años, que tenga modo honesto de vivir y que no haya sido condenado a alguna pena infamante, es ciudadano de los Estados Unidos Mexicanos". (17) Muy conectado con el texto de Apatzingán, hasta el grado de que algunos autores lo lleguen a emparentar; la única diferencia radica en la supresión de adherirse al movimiento de independencia, ¿explicable no?

#### C.—LA CONSTITUCION DE 1857.

En el dictamen de la comisión encargada de realizar la tarea de hacer la Constitución de 57, se manifestó: "En los artículos que tienen por objeto fijar la condición de los mexicanos y de los ciudadanos de la República, sus derechos, prerrogativas y obligaciones, no se encontrará más que la repetición de los principios comunes del derecho público y las prevenciones que nuestros códigos y leyes han admitido". (18)

(16) TENA RAMIREZ, Felipe.—Leyes Fundamentales de México.—Ed. Porrúa.—1964.—Pág. 39.

(17) PARDO VIZCAINO, María Cristina.—Algunas Consideraciones.—Tesis profesional.—Pág. 32.

(18) ZARCO, Francisco.—Historia del Congreso Extraordinario Constituyente.—El Colegio de México.—1956.—Pág. 318.

Como ha quedado manifestado anteriormente, en la mayoría de los antecedentes constitucionales se establecía la edad de 21 años para otorgar la ciudadanía, por eso como lo reconoció la comisión redactora del Artículo 40 del dictamen de la Constitución de 57, que definitivamente se fue a vivir al número 34, se incorporó esa edad para obtener afiliación a la vida política del país.

## 2.—LA CONSTITUCION DE 1917

La comisión encargada de dictaminar el Artículo 34, en el seno del Congreso Constituyente 1916-1917, manifestó: "Los Artículos 34, 35, 36 y 37 del proyecto de Constitución son idénticos a los de la Constitución de 57, con ligeras enmiendas...". Las enmiendas no eran concernientes al Artículo de nuestro estudio.

Al establecer en definitiva el texto propuesto por la comisión, quedó ratificado el principio constitucional de que el ingrediente cronológico era de 21 años, o sea, al haber reconocido como tradición aceptable por el Congreso de 57 esa edad, los 18 y 20 quedaron como excepción a la regla, aún podemos agregar que al hacer suyo el Congreso de 16-17 ese principio, se instauró en definitiva como la tradición histórica-constitucional.

## A.—INICIATIVA DEL PPS

Discutiéndose el voto femenino, Máximo Gamiz Fernández y Pedró Ayala Fajardo, diputados del PPS solicitaron en la Cámara de Diputados que se redujera la edad de 18 años, estimando a la reforma insuficiente. A lo que la comisión encargada de resolver, sentenció: "Requisitos de edad, establecidos originalmente por el Artículo 34, lo fueron con base en los estudios medicosociológicos que reconocen plena capacidad al ser humano, al alcanzar edades que fluctúan entre los 18 y 21 años".

Como no fueron las razones científicas aludidas, el impulso a establecer la edad, como dicen Norberto Treviño Zapata, Ernesto Gallardo S., Alberto Hernández Campos, Ramón Cabrera C., Rómulo Sánchez Mireles, Francisco Chávez G. En la proposición de los diputados del socialista está el primer antecedente de 18 años como ciudadanía.

En la sala de sesiones de la Cámara de Diputados, el 10. de noviembre de 1962, otro diputado del Partido Popular, Manuel Stephepens Garcia, presenta una iniciativa insistiendo en reducir la edad para obtener la ciudadanía.

## B.—PRECEDENTES INTERNACIONALES

Internacionalmente antes de 1969, la reforma contaba con paralelos o aproximaciones en otros países: de los latinoamericanos: Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Uruguay y Venezuela. También ha habido movimiento en este sentido en Suecia, Japón, Vietnam del Sur, Laos y Canadá. Reciente la Gran Bretaña redujo la edad mínima para ser elector de 21 a 18 años, reducción efectiva a partir de las listas electorales de febrero de 1970. (19) En el Continente Asiático la República Popular China. De los Estados Unidos, los Estados de Georgia y Ken-

(19) GARCIA RAMIREZ, Sergio.—La Ciudadanía de la Juventud.—Ed. Cultura y Ciencia Política, A. C.—1970.—Págs. 188 y 189.

tucky, en 1943 y 1955, respectivamente, redujeron la edad a 18 años, en Alaska, y Hawai lo hicieron a 19 y 20 de acuerdo con el orden citado.

En Estados Unidos, precedido por dos propuestas, el Presidente Johnson, el 27 de junio de 1968, procuró otorgar el derecho activo a los individuos desde la edad de 18 años en las elecciones federales. Últimamente se lee en los periódicos que el actual Presidente lo aceptó.

La formación del elemento ciudadano ha obedecido a varios factores, de los cuales en México se han aprovechado fundamentalmente la nacionalidad, la moral, la edad y el sexo. El último, por dictados de un movimiento reivindicatorio se suprimió en 1953. El cronológico, obedeciendo a la imperante necesidad de hacer partícipes al mayor número de individuos, se redujo —como veremos posteriormente—. Sin embargo, en el desarrollo del tema, no nos hemos ocupado del moral, que en las últimas constituciones y con el célebre antecedente de 1814, ha quedado reducido a la fórmula: "Tener un modo honesto de vivir".

Honestamente desearíamos que vivieran todos los hombres, mas su aplicación, como todas las grandes aspiraciones humanas, tiene distintos ángulos desde los cuales la podemos apreciar, aun ubicados en uno de ellos, los alcances del concepto se reducirían o se ampliarían de acuerdo al intérprete encargado de hacerlo; por lo tanto es forzoso fijar el verdadero perímetro de la expresión. En esa tarea nos auxiliará don Felipe Tena Ramírez, a quien a continuación dejamos la palabra: "En qué consiste el modo honesto de vivir no lo dice la Constitución, pero el Código Penal, al establecer en su Artículo 46 que la pena de prisión produce la suspensión de derechos políticos y la Ley Federal Electoral al adoptar una base semejante para excluir del voto (Artículo 62, Fracciones IV a VII) parecen identificar la responsabilidad penal con la ausencia de un modo honesto de vivir; era más congruente sin duda la anterior Ley Federal (de 1946), cuando institua impedimentos para ser elector que notoriamente se referían al modo honesto de vivir (Artículo 43, Fracciones IX a XIII); este requisito se refiere más bien a la indignidad que a la ineptitud cívica" (20)

Podríamos emplear un mecanismo de adición para describir gráficamente la ciudadanía, acaso también se podía emplear como un recetario de cocina; en suma, pintar o relatar la definición nos conduciría por el sendero de señalar, en principio, el número de ingredientes y la cantidad a emplear, veríamos en el trienio 1950-1953 la supresión de un ingrediente, por último se modificaría la cantidad a emplear de uno de los componentes. Se reduce a primera mano por los antecedentes conocidos.

### 3.—EXPOSICION DE MOTIVOS

Hay un párrafo en las consideraciones del ejecutivo para modificar la Constitución, en donde queda resumida la médula del cambio; empieza diciendo: "Las nuevas generaciones emergen a la vida nacional y reclaman ser escuchadas y contribuir con sus puntos de vista a la integración de la voluntad colectiva que genera el gobierno representativo".

El concepto de generación para Ortega y Gasset es: "No un puñado de hombres egregios ni simplemente una masa, es como un nuevo cuerpo social íntegro con su minoría selecta y su muchedumbre, que ha sido lanzado sobre el ámbito de la exis-

(20) TENA RAMIREZ, Felipe.—Derecho Constitucional.—Pág. 98.

tencia, con una trayectoria vital determinada". Aquí se ha suprimido el criterio cronológico que encasilla a los individuos por edades, siguiendo en consecuencia la función social para dividir a todos los contemporáneos en un espacio de tiempo determinado, en tres grupos de coetáneos: los jóvenes, la gente madura y los viejos. Formulándose de esta manera la articulación entre ambos, que es la causa de los cambios históricos.

No se fija un criterio privatístico para marcar el ingreso a un grupo generacional, son razones de diversa índole, en última instancia, resumidas en factores sociales que intervenidos anatómicamente presentan dos aspectos importantes: el económico y el cívico. En la intervención o participación, ya sea mediante el enrolamiento a la población económicamente activa, o en la responsabilidad de administrar la vida comunitaria, encontramos el apoyo al deslindamiento generacional.

Para cerrar el círculo de lo social no bastan los factores aludidos, lo siguen como un complemento lo psicológico, al tener conciencia de la responsabilidad fundamentalmente concebida para aspectos generacionales, en particular nuestra autonomía o heteronomía; también lo ético al proyectar las inclinaciones de nuestra realización personal. No es conveniente adicionar más condimentos, porque como se observa, vamos de lo general a lo particular, de seguir así acabaría relatando mis propias experiencias.

Generación no significa independencia, aislamiento. Como apuntamos, todos vivimos contemporáneamente, abarcados en distintas zonas de influencia. Mientras la generación pretérita impone su fuerza mediante la herencia, dejando un acervo de dogmas, de convicciones, de modos de vida; es tarea de las generaciones posteriores interpretarlas a la luz de una nueva circunstancia, en un mundo distinto del que encontró el hombre de ayer al iniciar su vida. Los efectos de acción y reacción son casi tan exactos como el principio mecánico de que a una fuerza de igual magnitud corresponde otra de la misma magnitud y en sentido contrario. O sea, en términos sociológicos y sintetizados, a la herencia corresponde la interpretación modificadora. De la última es importante dejar asentado que no es transformación, es la recepción de un legado a la que haremos variaciones, impuestas por las circunstancias.

Acción reacción pueden parecer juicios aventurados, al admirar en diversas épocas distancias tan grandes en las relaciones intergeneracionales, más si somos imparciales al presenciar el espectáculo, no veremos desproporción en las fuerzas, porque no deben los predecesores imponer pautas o patrones por ellos vividos, sino considerar movimientos de población conductores a una mayor capilaridad social, en la que los anteriores deban compartir sus funciones de responsabilidad con los ulteriores; debe consecuentemente ampliarse el nivel de mando y todos los restantes. El crecimiento de la responsabilidad no es una causa única, se complementa en razones de vida al pretender proscribir los vicios que desvirtuaron la convivencia, formada por esquemas divorciados con justos ideales, unidos en vanas pretensiones que mantienen aún con vida a la explotación.

Continuemos con los motivos para modificar el Artículo 34 Constitucional: "Por otra parte, quienes han cumplido 18 años están obligados a prestar el servicio militar nacional, son sujetos de responsabilidad penal y tienen capacidad para el trabajo productivo".

En suma, el ingreso de 3.000.000 nuevos votantes que ha conseguido su admisión por todas las consideraciones manifestadas, las cuales aún se pueden ver suministradas por ciertas prerrogativas civiles, como la emancipación: es una sana tendencia a universalizar el sufragio y a ampliar el cuerpo electoral.

Al quedar reconocidos los derechos necesarios para cumplir con las obligaciones ciudadanas, quedaron claros la serie de acontecimientos que movieron a reformar. No se puede de ninguna manera trasladar la actual forma de vida circundante a la siempre célebre década 1910-1920, en que fue promulgada la Constitución. Por lo tanto la reforma tiene un carácter circunstancial. Al interpretar debidamente el constituyente permanente las nuevas formas de vida, que indudablemente toleran la intervención de los jóvenes de 18 años en la vida política del país.

#### 4.—EFECTOS PREVISIBLES DE LA MODIFICACION

El reconocimiento a la responsabilidad ciudadana hecho por el poder público, no significa exclusivamente poder concurrir a las urnas cuando se han rebasado los 17 años 364 días, es una función de repercusiones más considerables, ostenta una importancia vital en la realización democrática del país, al hacer participe a un fuerte grupo de la población en la construcción de la vida comunitaria. Sin embargo no es suficiente la simple conciencia de la significación real del sufragio, también el gobierno a través de sus órganos autorizados debe fomentar la libertad de votar, no en la simple acepción de la palabra, de poder seleccionar en el momento de estar en la casilla el partido de su predilección, sino abrogando cualquier tipo de coacción que pueda redundar en un vicio electoral, o sea, la libertad de sufragar radica en la posibilidad de sujetar a un análisis real las actuales circunstancias, para designar los nuevos derroteros del país. En consecuencia, haciendo una disección del sufragio, encontramos que sus víceras son la concretización de la opinión pública, que en última instancia queda como una concepción concatenada a la libertad y a la democracia.

Los efectos de la reforma obedecerán a las reglas del juego de los encargados de hacer las elecciones, si con la incursión de todos los jóvenes mayores de 18 años se pretende dejar progresar la mente, con todo lo que se requiere para lograrlo, como es dejar al hombre que se sienta libre para investigar y explorar tanto el mundo material que lo rodea, como su propia conducta, la modificación alcanzará su verdadero cometido. Por el contrario, si sólo se atiende al contenido formal de la modificación, no pasará a ser más que un mero antecedente jurídico para la aplicación algún día de alguna alteración. Como se ve, las previsiones no pueden ir más allá de los datos estadísticos, por depender de un comportamiento humano, por lo tanto falible, la exacta aplicación de la norma.

la orden de la subsistencia material, como el estado de bienestar de los trabajadores del...

que el problema de la subsistencia material, como el estado de bienestar de los trabajadores del...

## El Apartado B del Artículo 123

### ANTECEDENTES

#### 1.—JEFES DE TRABAJO ESTATALES

Como hemos visto anteriormente, la Fracción X del Artículo 73 del proyecto de Constitución, autorizaba al Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia de trabajo. Dos razones hicieron a los constituyentes cambiar de opinión, la creencia de que contrariaba el sistema federal y la circunstancia de que las necesidades de las distintas entidades federativas eran diversas y exigían una diferente reglamentación. Ambas consideraciones hicieron decidir a los constituyentes, la facultad para legislar fue otorgada a las legislaturas locales y al Congreso de la Unión en lo relativo al D. F. Ya en páginas anteriores hemos visto lo que el destino deparó, por medio de poder revisor de la Constitución, que en reducidas cuentas fue el regreso a los lineamientos señalados en el proyecto de Constitución.

De conformidad a lo dispuesto en el texto inicial constitucional, se empezaron a producir leyes de trabajo en todas las entidades federativas; iniciándose con la ley del 14 de enero de 1918, expedida por el general Cándido Aguilar, para el Estado de Veracruz. En ella se inició el error de excluir de los beneficios de la legislación a los trabajadores al servicio del Estado, en cambio, con diferentes limitaciones, las leyes de Coahuila, Chihuahua, Durango, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas, establecieron el sistema opuesto, aunque la última lo hacía con algunas restricciones. La Ley de Trabajo de Aguascalientes ordenaba al Departamento de Trabajo dictara disposiciones, para que los empleados públicos aprovecharan, en lo posible, excluidos del derecho de huelga, las acciones de separación por despido, etc., de las garantías otorgadas por la Constitución. (1)

#### 2.—CODIGOS FEDERALES DE TRABAJO

##### A.—PROYECTO PORTES GIL

En el proyecto del Código Federal de Trabajo de 1929 se distinguieron las relaciones que puede tener el Estado con sus servidores, pudiendo ser el órgano estatal empresario cuando tiene a su cargo empresas o servicios desempeñados por particulares. Por otra parte, el otro tipo de relaciones el ejecutivo consideraba: que era urgente la expedición de una Ley de Servicio Civil, en la que se establezcan claramen-

(1) DE LA CUEVA, Mario.—Derecho Mexicano del Trabajo.—1a. Edición.—Editorial Porrúa.—1938.—Págs. 129 y 327.

te los derechos del trabajador del Estado y que debería comprender el derecho al trabajo, la calificación de su eficiencia, los ascensos por ésta y por servicios prestados, enfermedades, jubilaciones, etc., aunque para expedirla sea necesario reformar la Constitución. (2)

La razón para hacer la anterior distinción obedecía, como lo reconoce la exposición de motivos del código, a: "La vida y funciones del Estado no puede suspenderse por motivo alguno; los tribunales siempre estarán expeditos para impartir la justicia; el Congreso tiene facultad para crear y suprimir empleos públicos de la Federación; la propia Constitución confiere a la administración de justicia federal para nombrar y remover libremente a su personal y los gobernadores de los estados y los municipios tienen iguales facultades; por estos casos se ve claramente que el constituyente mismo no quiso hacer extensivas las disposiciones del Artículo 123 a todos los trabajadores del Estado".

Como lo afirma don Mario de la Cueva, este proyecto conocido con el nombre de Portes Gil, fue el primero en abordar el problema de los trabajadores al servicio del Estado.

## B.—PROYECTO DE LA SECRETARIA DE INDUSTRIA

El proyecto de la Secretaría de Industria adoptó un criterio muy semejante al empleado por el Lic. Portes Gil, aduciendo: "El Estado ejerce dos categorías de actividades: unas de orden político, que se refieren al ejercicio del poder público, en las cuales se impone al poder público por vía de autoridad y otras con que participa de la vida económica del país. Todavía puede distinguirse en estas últimas, aquellas por las que el Estado necesita de la autoridad que posee para realizar las actividades indispensables y aquellas otras que se realizan sin que se requiera para sus funciones el poder público".

"Cuando el Estado obra como poder público, sus servidores no están ligados a él por actos contractuales, pues en estos casos no tiene el carácter de partido ni constituye un factor de la vida económica que se pueda asimilar al factor capital en relación con el factor trabajo."

"En cambio, se puede considerar al Estado como patrón en todas aquellas actividades de orden económico en que participa en la producción y que no constituyen ejercicio del poder público ni medios indispensables para éste ejercicio." (3)

Congruentes con las consideraciones anteriores, el carácter de patrón fue definido por el proyecto de la siguiente manera: el Estado asume ese carácter respecto de los servicios que no constituyan ejercicio de poder público ni son un medio indispensable para ese ejercicio, sino actividades de producción, encaminadas a satisfacer necesidades de orden económico.

En cuanto al resto de las relaciones, o sea las ejercidas por el Estado mediante su calidad de imperio, se facultó al ejecutivo federal para fijar en casos especiales qué actividades se consideraban indispensables para el ejercicio del poder público. "En todas partes es la voluntad del Estado la que determina cuáles son aquellos servicios en que para dar satisfacción regular y continua a ciertas categorías de ne-

(2) Proyecto del Código Federal de Trabajo.—Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.—1929.—Pág. XV.

(3) Proyecto de Ley Federal de Trabajo.—Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.—1931.—Pág. XV.

cesidades generales, se crea un régimen jurídico especial que puede en cualquier momento modificarse por reglas o reglamentos". Esta última transcripción de la exposición de motivos, aclara el criterio para formular un estatuto de los trabajadores al servicio del Estado.

### C.—LEY FEDERAL DE TRABAJO

La anterior Ley Federal del Trabajo adoptó en relación con este problema, el siguiente criterio: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan". (4)

### 3.—CONGRESO DE DERECHO INDUSTRIAL

En el dictamen sobre la ponencia presentada por el señor licenciado Vicente González y González sobre "El Estado Patrón, Parte del Contrato Colectivo", se consideró: que la situación de los trabajadores al servicio del Estado es social y jurídicamente la misma que la de aquellos que prestan sus servicios a empresas o patrones privados, por cuanto se reúnen en ellos todas las características que señalan a estos últimos, tienen necesidades iguales y requieren un mínimo de seguridad. En consecuencia, el Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial concluyó en la comisión respectiva: que los trabajadores al servicio del Estado deberían disfrutar de todas las prerrogativas o derechos que la Ley del Trabajo otorga a los obreros. (5)

El delegado patronal objetó el dictamen, adhiriéndose al pensamiento de los proyectos de Ley Federal, que distinguía la intervención del Estado como ente particular o público. En el segundo, su actuación está encaminada a la satisfacción de necesidades colectivas, por eso el Lic. Casimiro estuvo inconforme con el criterio del dictamen, razonando para ello: "El régimen a que deben quedar sujetos los funcionarios y empleados públicos forma parte de un régimen legal y no contractual. . ."

Como resultado de la oposición, tanto del delegado obrero como el patronal, no fue posible llegar a ningún resultado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró en varias ocasiones que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y que, por lo tanto, no gozaban de las prerrogativas que para los trabajadores consigna el Artículo 123 de la Constitución, ya que ésta "tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo, como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen". (S. J. de la F., T. XXV, Pág. 918). (6)

La facultad del ejecutivo para nombrar libremente a todos los empleados y funcionarios públicos, no detenía la promulgación de una legislación del servicio civil, pues sólo se hace referencia a ese principio tratándose de los altos funcionarios públicos; no así del resto de los empleados, porque respecto a ellos, la facultad de nombrar y remover libremente se otorga siempre que el nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

(4) Artículo 2.—Ley del Trabajo.

(5) Memoria del Primer Congreso de Derecho Industrial.—Págs. 74 y 75.

(6) FRAGA, Gabino.—Derecho Administrativo.—Editorial Porrúa.—7a. Edición.—1958.—Pág. 213.

#### 4.—ACUERDO DE DON ABELARDO L. RODRIGUEZ

Para no estar sujetos al capricho y arbitrariedad de las autoridades superiores, la admisión, remoción o promoción de los empleados públicos, de conformidad con la interpretación dada a la acción del ejecutivo, se limitó la facultad discrecional del Presidente de la República, expidiéndose con fecha 9 de abril de 1934 un acuerdo presidencial estableciendo el servicio civil por un tiempo determinado.

En dicho acuerdo el ejecutivo abdicaba de su facultad discrecional de remover a los empleados del poder ejecutivo y estatúa como seguridad de los empleados y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno con normas para la admisión y nombramiento de los servidores del gobierno, señalando sus derechos, obligaciones y recompensas, y estableciendo la garantía, durante la vigencia del acuerdo, de que ningún empleado podía ser removido sin justa causa debidamente comprobada ante las comisiones del servicio civil que el propio acuerdo estableció.

En el multicitado acuerdo se especificó que entraría en vigor el 9 de abril de 1934 y culminaría su vigencia el 30 de noviembre del mismo año; al concluir el gobierno del general Abelardo L. Rodríguez.

Una comisión designada por el señor Lic. Emilio Portes Gil, integrada por distinguidos juriconsultos, en el seno del Partido Nacional Revolucionario, formuló un proyecto de ley de servicio civil que fue publicada en la revista política social, órgano de expresión del instituto mencionado.

#### 5.—ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION

Durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas se expidió el "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión". El ordenamiento fue duramente criticado al promulgarse, fundamentalmente canalizadas por la confusión en que incurria, al considerar al empleado público en la misma situación de los obreros pertenecientes a empresas de tipo capitalista. La inconformidad logró su transformación dos años después de iniciar su vida, insistiéndose en cambiarlo por una ley de servicio civil con las mismas finalidades; pero aun cuando el nuevo estatuto promulgado el 4 de abril de 1941 contenía serias modificaciones, según decir de los célebres publicistas de la época, se conservó el sistema fundamental del primero.

En la exposición de motivos del último estatuto se indican los puntos centrales del mismo que son:

- a) La necesidad de reformar, en parte, la ley anterior porque su aplicación "ha señalado los defectos de que adolece, demostrando en la práctica que algunas de sus normas rebasan los límites de la conveniencia general o comprobando que ciertos aspectos no fueron regulados con la precisión necesaria".
- b) La determinación más exacta de los empleados de confianza.
- c) Una exclusión más amplia del estatuto, de ciertos grupos de servidores del Estado, que por la naturaleza misma de sus funciones no deben estar comprometidos en él.
- d) El perfeccionamiento del sistema de escalafones.
- e) La competencia como punto básico de todo ascenso.
- f) Libre ejercicio del derecho de asociación.
- g) Previa calificación de la legalidad de la huelga para que sea procedente.
- h) Clara delimitación de las jurisdicciones entre estatutos y la Ley de Responsabilidades.

i) Abreviación de los procedimientos para resolver los conflictos entre el Estado y sus servidores. (7)

## 6.—ESTATUTOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

A continuación haremos un breve análisis de los conceptos primordiales del estatuto.

Trabajador al servicio del Estado es toda persona que preste a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramientos o inclusión en lista de raya (Artículo 2).

Para los efectos legales, se distinguían dos grandes grupos de trabajadores: los de base y los de confianza, quedando sujetos al estatuto sólo los primeros, en la inteligencia de que los de nuevo ingreso serían de base después de seis meses de servicio, sin nota desfavorable en su expediente.

Como el primero de los estatutos no obstante hacer el deslinde correspondiente entre los dos grupos de trabajadores, no les adjudicó su área de aplicación correspondiente; el segundo en el inciso a) del Artículo 4o. estableció que son trabajadores de confianza: "Aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República".

Para el ingreso al servicio público se condicionó sólo con la calidad de mexicanos, salvo cuando no existieran técnicos que puedan desempeñar eficientemente el trabajo.

Por el contrario, para la promoción o ascenso, el estatuto consignaba un sistema mixto que tomaba en cuenta la eficiencia acreditada en un concurso, combinada con el comportamiento anterior y la antigüedad.

Las obligaciones contraídas al ingresar al servicio público eran:

1.—Los funcionarios tienen la obligación de prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan.

2.—Debían prestar sus servicios en el cumplimiento de las funciones del empleo o cargo para el cual ha sido designado (Artículo 42).

Este deber se analiza en una serie de obligaciones generales:

a) Hacerlo personalmente.

b) Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos.

c) Dedicarse a la actividad, con la intensidad, esmero y cuidado apropiados.

d) Se debe residir en el lugar en que se prestan los servicios.

e) Guardar reserva que imponga la naturaleza de los asuntos.

El estatuto señaló además las siguientes obligaciones: observar buenas costumbres durante el servicio; cumplir las obligaciones que impone el reglamento interior de trabajo; evitar la ejecución de actos que pusieran en peligro su seguridad y la de sus compañeros y austraerse a propagandas de toda clase durante las horas de trabajo.

Como es natural, al imponerse N obligaciones, se marcaron responsabilidades tanto civiles cuanto penales o administrativas por su incumplimiento.

Respecto a los derechos, cabe la incógnita, tiene derecho a la permanencia en el cargo o empleo para el que son designados? El Artículo 89 Fr. II Constitucional tema legal mexicano, distingue al respecto 2 categorías de disposiciones: a) unas, conforme a las cuales el poder público puede hacer libremente nombramientos y remo-

(7) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio—La Administración Pública en México.—Ed. U.N. A.M.—1942.—Pág. 172.

ciones; b) remite a la ley el nombramiento o promoción a los demás empleados de la Unión cuando no estén determinados en la Constitución.

Otro de los derechos que integran la situación del empleado es el derecho de ascenso, que comprende tanto la atribución de un empleo superior en la misma función, como la atribución de un sueldo mayor dentro del mismo empleo.

Varios son los sistemas adoptados para el ascenso de los empleados públicos. Entre ellos puede citarse la elección libre, el que toma como base la antigüedad en servicio, el que se funda en los méritos adquiridos por el empleado y el que se apoya en las aptitudes del aspirante. (8)

"El funcionario y el empleado gozan, además, de ciertas ventajas materiales que el Estado otorga."

"Entre esas ventajas se encuentra, en primer término, la remuneración que, en la mayoría de los casos, recibe el nombre de sueldo y que se fija unilateralmente por el Estado, sin que pueda ser motivo de alteraciones por la vía contractual." (9)

Junto al sueldo existen otras ventajas económicas, como son el sobresueldo, los viáticos, los gastos de representación y las gratificaciones, que representan una adición en el monto original, ya sea por el costo de la vida en determinados lugares, o por la constante traslación del servicio público, o debido a los gastos de atenciones sociales que impone el rango, o los que se conceden por servicios especiales extraordinarios.

El estatuto facultó a los empleados públicos para constituirse en sindicato con el fin de hacer el estudio, el mejoramiento y la defensa de sus intereses comunes (Art. 45); pero sólo se podía formar un sindicato en cada unidad burocrática y siempre que lo integraran 20 trabajadores cuando menos. En todo caso se reconocía únicamente al sindicato mayoritario y, por tanto, no se admitía la formación de sindicatos minoritarios. (10)

El 45 del estatuto fue sumamente criticado por no delimitar bien lo que ellos llaman unidad burocrática, pues ésta podía ser a nivel departamental, acaso de dirección, o de toda la secretaría, en suma, el término era muy ambiguo.

Para la admisión en los sindicatos era indispensable ser trabajador de base; si un trabajador de esa categoría pasaba a ocupar un puesto de confianza, quedaban suspendidas sus obligaciones y derechos, mientras desempeñe el cargo de confianza.

La libertad de sindicalización quedó protegida en el Artículo 47, que concede el derecho de formar parte del sindicato correspondiente a todos los trabajadores federales; pero establece que una vez admitidos, "no podrán dejar de formar parte de él en ningún caso, salvo que fuesen expulsados".

Los diversos sindicatos burócratas que se formen en unidades correspondientes, deben registrarse en el tribunal de arbitraje ante el que presentaren, al efecto, su documentación: acta de constitución, estatutos, acta de nombramiento de directiva, lista de los miembros con los generales de cada uno, empleo, sueldo y sus antecedentes como trabajadores federales (Art. 50). (11)

(8) FRAGA, Gabino.—Ob. Cit.—Pág. 227.

(9) FRAGA, Gabino.—Ob. Cit.—Pág. 227.

(10) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.—Ob. Cit.—Pág. 183.

(11) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.—Ob. Cit.—Pág. 187.

El tribunal comprueba por los medios que estime convenientes, que no existe otro sindicato dentro de la unidad de que se trate o que el solicitante cuenta con mayoría y, hecha tal comprobación, procede a su registro. (12)

En el tratamiento de algunos temas aceptados por el derecho del trabajo, el estatuto los omitió. Tal es el caso de la reelección sindical, porque como señala atinadamente don Lucio Mendieta y Núñez: por la natural ignorancia de los obreros, individuos con aptitudes de líderes, han impuesto regímenes dictatoriales, formando camarillas alrededor de las cuales se otorgan todos los privilegios. Tampoco aceptó la cláusula de exclusión, consistente en: hacer recibir al patrón sólo trabajadores del sindicato para cubrir las vacantes que ocurran.

La aceptación de esa cláusula por el Estado significa un constante peligro, que provocaría el entorpecimiento de los servicios públicos, nulificaría el escalafón y se convertiría en arma adecuada de las gavillas timonel de los sindicatos, para determinar, como criterio a seguir en la selección de vacantes, los incondicionales más cercanos a ellos, padiendo detener en forma peligrosa la marcha general de la administración pública.

Respecto a la huelga, se reconocieron dos clases de suspensiones, la general y la parcial. General era la enderezada en contra de los funcionarios de los poderes de la nación; sólo podía ser motivada: por falta de pago de salarios consecutivos correspondientes a un mes de trabajo, salvo causa de fuerza mayor que calificara el tribunal de arbitraje; porque la política general del Estado sea contraria a los derechos fundamentales que la ley concede a los trabajadores del Estado, debiendo en tal caso hacer la comprobación respectiva el propio tribunal; por desconocimiento oficial del tribunal de arbitraje o porque el Estado ponga graves peligros para el ejercicio de sus atribuciones y porque haga presión para frustrar una huelga parcial.

La huelga parcial era la decretada contra un funcionario o grupo de funcionarios de una unidad burocrática por cualquiera de las causas siguientes: violaciones frecuentes al estatuto; negativa sistemática para comparecer ante el tribunal de arbitraje y desobediencia a las resoluciones del mismo tribunal.

Para hacer la crítica a la concesión a los trabajadores al servicio del Estado del derecho de huelga, le dejamos la palabra a don Lucio Mendieta y Núñez:

“Todo el capítulo relativo a la huelga es, indudablemente, contrario a la Constitución Política del país. Si como pretenden los autores del estatuto, no hay diferencia alguna entre los trabajadores al servicio del Estado y los trabajadores al servicio de empresas particulares; si el Artículo 123 de la Constitución Federal es aplicable a los empleados públicos, entonces la huelga de burócratas nunca puede ser lícita porque la Fracción XVIII del citado precepto constitucional dice que: “Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital”. Esta situación no se presenta en la administración pública sino en aquellos casos en que el Estado tiene ciertos monopolios de producción”.

Para resolver los conflictos inter-Estado-trabajador público, el primer estatuto instauró las juntas arbitrales, de las que había una en cada unidad burocrática y el tribunal de arbitraje que revisaba las sentencias de aquéllas, como segunda instancia, o bien conocía directamente, en única instancia en asuntos determinados.

Este sistema resultó desastroso, por eso en el segundo estatuto la ley sólo dejó el tribunal de arbitraje, que quedó formado por un representante del gobierno federal,

(12) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.—Ob. Cit.—Pág. 187.

designado de común acuerdo por los tres poderes, por otro de la federación de sindicatos y por un tercer árbitro nombrado por los representantes citados.

La creación del tribunal motivó una interpretación de subconstitucionalidad por parte de la Suprema Corte, a raíz de haber sido emplazada por uno de sus empleados; al efecto sostuvo que: "El tribunal pleno de esta Suprema Corte... no acepta ni podrá aceptar por ningún motivo ni bajo cualquier aspecto que el tribunal de arbitraje tenga facultad conforme a la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Suprema a la que deben ajustarse no sólo los actos de cualquier autoridad, por elevada que sea, sino aun las mismas leyes que expida el Congreso de la Unión, para emplazar y someter a juicio a cualquiera de los órganos del poder judicial federal y especialmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación... pues como tribunal máximo del país, ningún otro poder de los instituidos por la Constitución puede revisar o juzgar sus resoluciones que constituyen el ejercicio pleno de su soberanía y que por lo tanto, menos puede un tribunal secundario como es el de arbitraje... tener facultades constitucionales para enjuiciar a la Suprema Corte". (13)

Se ha pretendido señalar los aspectos más importantes del estatuto, sobre todo hemos pretendido encauzarlos por sus aspectos más criticables, que pueden quedar resumidas en la impugnación hecha por la doctrina administrativa, insistiendo en la expedición de una ley de servicio civil, que antepusiera el interés público sin desconocer los derechos de los servidores del Estado.

Como apuntamos en párrafos anteriores, el mérito principal del estatuto fue la restricción hecha al Artículo 89, Fracción II Constitucional, como nos lo demuestra la siguiente resolución del tribunal de arbitraje: "El estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión es ley reglamentaria de la Fracción II del Artículo 89 Constitucional y en consecuencia, a partir de su promulgación los nombramientos y remociones de los trabajadores federales deben hacerse de acuerdo con las disposiciones de dicho estatuto. No puede alegarse que la Fracción II del Artículo 89 Constitucional concede facultades al ejecutivo para nombrar y remover libremente a los empleados públicos, pues tal facultad está limitada por el propio estatuto que tiene carácter de ley reglamentaria de dicha fracción constitucional". (14)

## 7.—LA SEGURIDAD SOCIAL BUROCRÁTICA

No podemos dejar pasar el régimen de pensiones establecido por el Estado, el 12 de agosto de 1925, mediante la Ley de Pensiones Civiles de Retiro; en donde se estableció una regulación precisa de los derechos del funcionario y empleado y de la obligación a cargo del erario público.

22 años después, el 30 de diciembre de 1947, se expidió la Ley de Pensiones Civiles, cambiada en 1959 por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya principal innovación fue haber transformado a la Dirección General de Pensiones en el instituto del mismo nombre de la ley.

En suma, las prestaciones otorgadas por el instituto son semejantes a las del I.M.S.S. Ya en otro apartado posterior las describiremos en forma más particular.

(13) FRAGA, Gabino.—Ob. Cit.—Pág. 239.

(14) SERRA ROJAS, Andrés.—Derecho Administrativo.—Librería Manuel Porrúa.—3a. Edición.—1965.—Pág. 383.

## APARTADO B DEL ARTICULO 123

Aun cuando los frutos dados por el estatuto eran muy jugosos, pendía sobre él la espada de la inconstitucionalidad, impidiéndole realizar debidamente sus propósitos primarios, para convertirlo en instrumento del juego político, que beneficiaba sólo a los contendientes. Ante esto, era inminente dar solución a las críticas interpuestas, por lo cual con fecha 7 de diciembre de 1959, el ejecutivo de la Unión, por conducto de su titular, presentó un proyecto de ley para adicionar con un nuevo apartado el Artículo 123 Constitucional.

Según plática sostenida con don Mario de la Cueva, el problema había sido planteado para ser solucionado mediante dos caminos: la creación de un nuevo artículo constitucional o la inclusión de los preceptos protectores de los trabajadores al servicio del Estado, en el seno del 123. Si se inclinaron por la última solución, fue por darle mayor cohesión con la norma tutelar del trabajo. Al tenor de la exposición de motivos nos remitimos, para probar lo anteriormente dicho: "Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el Artículo 123 consigna para los demás trabajadores".

### 1.—EXPOSICION DE MOTIVOS:

Se recordará la crítica hecha al estatuto, señalando que la naturaleza del servicio público era diversa a la relación de trabajo generada en el proceso económico. A lo que, a manera de réplica, la exposición contestó: "Los trabajadores al servicio del Estado trabajan en instituciones de interés general... pero el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que debe ser siempre legalmente tutelado".

La trascendencia del comentario anterior es grandísima, porque fija las metas e ideales de la protección obrera al no limitarlo exclusivamente a las relaciones patrón-trabajador, sino a precisar que todo trabajo en el que pueda aparecer la explotación debe ser tutelado, como una facultad inherente al hombre. En suma, toda norma jurídica es originariamente una fórmula, que en el caso presente se expresa así: todo hombre tiene derecho a un trabajo, pero ese trabajo debe ser retribuido de manera que le permita una vida decorosa, conforme a su calidad de persona humana.

Aun cuando se ha hecho el reconocimiento, la aplicación del mismo ha sido y es muy difícil de verificar, porque el Estado y sus servidores no tienen más árbitro que su buena voluntad; que como es de comprenderse, se lleva en forma muy desproporcional, convirtiendo lo bueno de la voluntad en un acto unilateral. Desgraciadamente el rápido crecimiento de la burocracia, órgano encargado de los servicios públicos, ha ido arrojando deficiencias atávicas que han convertido a los primeros escalones de la administración pública en individuos conformistas, poco luchadores de su autorreivindicación, para hacer nugatorias todas las pretensiones del estatuto y ahora del Artículo 123.

La voz que clama protección no ha tenido eco, mas ella lo ha hecho, queda ahí el precedente para encontrar algún día espíritus que la alojen para hacerla eficaz. Acaso no es la forma de haber obtenido todas las reintegraciones sociales.

Muy debatida fue también la instauración del tribunal de arbitraje, aun se llegó a dudar de su fundamentación en la norma originaria, por lo cual la exposición

de motivos sentenció: "Se reitera en el proyecto el funcionamiento de un tribunal de arbitraje al que, además se le asignan en forma expresa, funciones conciliatorias para el conocimiento y resolución de los diversos conflictos que puedan surgir entre el Estado y sus servidores".

En lo tocante a los conflictos entre el poder judicial y sus trabajadores, la iniciativa hizo suya la ejecutoria de la corte al manifestar: "Una necesaria excepción se establece a este respecto: los casos de conflicto entre el poder judicial federal y sus trabajadores. Con el propósito de salvaguardar su dignidad y decoro como el órgano máximo que ejerce la función jurisdiccional, se establece la competencia exclusiva del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de estos conflictos y resolverlos en una sola instancia, conforme al procedimiento que la ley reglamentaria establece".

## 2.—ELEVACION DEL ESTATUTO A LA CONSTITUCION

Como nos lo demuestra la serie de comentarios antedichos, se elevó a rango constitucional el estatuto al haber sumado un nuevo apartado al Artículo 123. Por si fuera poca la base de lo antedicho, la misma doctrina, por voz de don Andrés Serra Rojas, así lo sostiene: "La revisión del estatuto se convirtió en un tema político, dada la fuerza de la organización burocrática mexicana, se desarrolló una hábil campaña para elevarlo a la categoría de ley constitucional en los mismos términos que la primera parte del Artículo 123 Constitucional; base de la legislación del trabajo". (15) Despojando el comentario de todas las consideraciones hechas por el maestro, vemos que es igual al expresado en el inicio del párrafo.

### A).—DICTAMEN DE LA COMISION

Para abundar en una razón más, el dictamen de las comisiones, primera de puntos constitucionales y primera de trabajo, manifestaron: "La iniciativa presidencial que se estudia, como se desprende de su propio enunciado, tiende a incorporar dentro del texto constitucional el conjunto de garantías sociales y derechos de los trabajadores, que han sido ya establecidos por el estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Estado y otras leyes relativas".

Es muy importante hacer mención aquí a una modificación realizada en la Cámara revisora, en este caso la de diputados, que cambió el vocablo usado en los incisos b), d), e) y f) de la Fracción XI, en donde se empleaba el vocablo "empleado público", cambiándolo por el de "trabajadores". De esta manera además de ampliar su esfera de protección, se logra una exacta adecuación entre el dato primario de la norma y su construcción.

Algo de historia: el 27 de septiembre de 1960 se declaró reformado el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se publicó en el Diario Oficial, con fecha 5 de diciembre del mismo año. Entró en vigor de acuerdo con el artículo transitorio número 1, el 6 de diciembre de 1960.

Como ley reglamentaria del apartado B del 123 Constitucional, quedó el estatuto, mientras se expedía la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

(15) Op. Cit.—Pág. 383.

### 3.—COMPARACION DE LOS PRECEPTOS DEL ESTATUTO POR EL APARTADO B DEL ARTICULO 123

La Fracción VII del Apartado B del Artículo 123 señala como condición para designar al personal: adoptar sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. Al respecto, el estatuto no incorporó sistema especial para hacer el nombramiento. Con la limitación marcada en los preceptos constitucionales, logramos adherirnos a los regímenes administrativos modernos, que recomiendan restringir esa discreción, por ser contraria al buen funcionamiento de los servicios públicos.

En cambio, el estatuto, para el caso de ascensos, sí recogía la eficiencia acreditada en un concurso; escogiendo uno de los procedimientos señalados por la doctrina administrativa para designar al personal.

El otro procedimiento que se puede emplear para apreciar los conocimientos, es la fijación de condiciones legales, que significa determinados requisitos relativos a su aptitud física y moral para el desempeño de un cargo público.

Ambos sistemas pueden ser empleados de acuerdo con lo establecido en el Artículo 123.

En lo concerniente a la edad, se señalaba —estatuto— como personas facultadas para recibir una designación, todos los que tuvieran más de 16 años. En la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se aumentó dos años para ser sujeto capaz de obtener un nombramiento, o sea, quedó establecido 18 años como edad mínima para ingresar al servicio público.

El estatuto remitía a los presupuestos de egresos respectivos, para fijar el salario correspondiente. El aparato B lo hace de la misma manera, adicionando: que la cuantía no puede ser disminuida durante la vigencia de los presupuestos.

Así como el Artículo 40 del estatuto previno que el salario no podría ser inferior al mínimo fijado para los trabajadores en general y según las distintas regiones del país, el 123 estableció: en ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el D. F. y en las entidades de la República.

El principio de derecho del trabajo, de que a trabajo igual corresponderá salario igual, fue incorporado tanto por el estatuto (Art. 29), como en la norma constitucional en la Fracción V.

Los descuentos y deducciones fijados en el Artículo 38 y 45 del estatuto, alcanzaron la cumbre constitucional al establecer: sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones al salario, en los casos previstos en las leyes.

El derecho de asociación y huelga, como hemos visto anteriormente, fue concedido a los trabajadores al servicio del Estado en el estatuto. También el apartado B otorgó estas facultades, limitando la razón de la huelga a un principio general: la violación de manera general y sistemática de los derechos que este artículo consagra.

El régimen de seguridad social fijado por el estatuto sólo se limitó a proteger: el fallecimiento y la inhabilitación; en consecuencia se vio ampliado por la norma constitucional al fijar las siguientes protecciones:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y otros dos después del mismo. Durante el perio-

do de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicina, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familias.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

En el Artículo 92 del estatuto quedó establecido un tribunal de arbitraje, a cuya formación ya hemos hecho mención. El precepto constitucional también lo hace, remitiendo a la ley reglamentaria en lo concerniente a su integración.

Incorporando a los textos constitucionales la jurisprudencia de la corte, como hemos referido anteriormente, el segundo párrafo de la Fracción XII establece: los conflictos entre el poder judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El estatuto, al hacer mención de los trabajadores de confianza, los excluyó de toda protección; como deferencia, el apartado B les permite disfrutar de las medidas de protección al salario y gozar de los beneficios de la seguridad social.

Se excluía de los derechos y obligaciones conferidos por el estatuto a los integrantes del ejército, marina y miembros de seguridad pública; de la misma manera, aunque en formas más concisas, lo prescribe el nuevo apartado del Artículo 123, al señalar: se regirán por sus propias leyes. Las fórmulas empleadas son diversas por haber hecho el estatuto una enumeración casuística, en contraposición a los términos más generales empleados en la Carta Magna.

El personal del servicio exterior mexicano quedó equiparado a la condición establecida para los militares, marinos y miembros del grupo de seguridad.

El principio establecido en la Fracción I del Apartado B: la jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de 8 y 7 horas, respectivamente, encontraba sus equivalentes en los Artículos 19 y 21 del estatuto, con la única excepción de no haber señalado en el primero de los artículos jornada diurna, sino simplemente jornada, no teniendo mayor importancia por haber fijado el 21 nocturna, entendiéndose en consecuencia la primera como diurna.

La regla para determinar la aceptación de jornada extraordinaria encontró una variación al llegar a la Constitución, mientras el estatuto la permitía con una duración de una hora y media, durante 5 días consecutivos; la norma suprema la tolera con una amplitud de 3 horas y en 3 días consecutivos.

Respecto al pago de horas extras, tanto el estatuto como la Constitución adoptan la misma medida, o sea, se paga un ciento por ciento más de la remuneración.

Lo establecido en el Artículo 24 del estatuto: por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario completo; fue íntegramente transcrito en la Fracción II del Apartado B.

Las vacaciones fueron reguladas tanto por el antecedente como por el consecuente, las diferencias entre ambas sólo son que en la primera se estableció dos períodos de 10 días cada uno después de 6 meses de trabajo, en la segunda no se condicionó y se expresó sólo 20 días durante un año de trabajo.

En un trabajo que pudiera parecer ocioso, hemos marcado las semejanzas y diferencias entre lo establecido por el estatuto y el nuevo Apartado B del Artículo 123, como se ha visto; el score favorece a las primeras. De esta manera hemos co-

roborado la tesis enunciada en forma general anteriormente, que sostiene: como la elevación al rango constitucional de los principios fundamentales del estatuto, mediante la inclusión del Apartado B del Artículo 123.

De inmediato salta a la vista la duda, ¿qué objetivo se persiguió con esta adición constitucional? La explicación se encuentra en páginas anteriores, en donde quedó apuntada la debilidad constitucional del estatuto, pero sobre todo se suprimió la concepción de Estado patrón, al emplear la reforma constitucional una terminología diversa a la del estatuto. Esta alcanza su plena demostración del hecho mismo de que el Artículo 123 de la Constitución contenga dos secciones A y B, lo que revela que el Estado no quiso equiparar plenamente las relaciones de sus servidores con las demás relaciones obreropatronales.

#### 4.—LEY FEDERAL DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO \*

Con el objeto de dejar debidamente compuesta la situación de los trabajadores públicos, a partir del 29 de diciembre de 1963 entró en vigor la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123.

Terminada la Revolución, se logró inscribir en los textos constitucionales los postulados de las fracciones combatientes; uno de esos logros fue la protección a los trabajadores; mas de ninguna manera podemos calificar de faltos de previsión a los constituyentes por no haber incluido a los servidores públicos. En esa época la marcha de la administración pública era descalabrada, no había aún en los regímenes postrevolucionarios la seguridad de una determinada permanencia, las funciones públicas constantemente se veían amenazadas por una perturbación; si a eso le agregamos la elevación al poder de militares, en ocasiones con grandes dotes de estadistas pero que requerían de pacificar el país para poder plantear un serio plan de gobierno, entenderemos cómo no era posible incluir a los empleados públicos dentro de esa protección.

Una vez que el territorio nacional deja de ser escenario de luchas fratricidas, se pudo iniciar un movimiento burocrático capaz de hacer frente a la explotación por parte de los titulares de los órganos de la administración pública, para ello se fue luchando a fin de obtener una justa reivindicación.

Desde luego, reconozco, puede ser aducida la carencia de fundamentos técnicos de los primeros ensayos tendientes a obtener protección para los trabajadores al servicio del Estado, pero fueron el antecedente necesario para una concepción adecuada del trabajo, como calidad inherente al ser humano. También dieron cima en una innovación constitucional a justas pretensiones de los empleados públicos.

Valen de los principios constitucionales sus ideales, que quedan como un reto para ser cumplidos, por eso aun cuando se oponga lo ineficaz de la norma, la adición es de acuerdo con el plan propuesto al iniciar el trabajo, circunstancial, por ser un logro de los avances impuestos por la evolución social.

(\*) Todo lo relativo al estatuto fue tomado de la Ley Federal del Trabajo.—De Alberto Trueba Urbina.—28a. edición 1958.

En lo concerniente a la fecha en que entró en vigor la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, consultamos la Agenda del Maestro de 1967, Pág. 169.

## Consideraciones Finales

Se reforma o adiciona la Constitución, cuando su texto se ve modificado o aumentado, sin tomar en cuenta los artículos afectados, dejando incólume su esencia o sustancia.

La esencia de la Constitución se encuentra arraigada en el ser, el modo de ser y el querer ser de un pueblo; en términos más resumidos, es el alma, que expresa un conjunto de principios políticos, sociales y económicos a que debe atenerse el constituyente. Estos están determinados por un proceso fundamentalmente histórico en el cual se han ido integrando decisiones, que los autores suelen designar con el nombre de "decisiones políticas fundamentales".

Los autores y el pensamiento en general, consideran como principios políticos fundamentales a: la soberanía popular, la forma de gobierno republicano representativo, democrático y federal, las garantías individuales, las garantías sociales, la división de poderes y la no reelección presidencial; sin embargo, reconocen que han variado de acuerdo al tiempo, por eso, indudablemente, se puede hablar de una sustitución o transformación. La misma experiencia mexicana nos ha demostrado este fenómeno, en donde por las luchas intestinas vividas se han dado constituciones positivas históricamente que no respondieron al ideal constitucional tal como lo hemos esbozado.

También hemos visto incrementado el caudal de los principios directrices de la Carta Magna, de ahí la imperante necesidad de ubicarnos en cierto momento para fijarlos.

Es importante haber aclarado los anteriores conceptos porque el órgano revisor ordinario no debe tener competencia para modificarlos, o sea, sus facultades no deben llegar a la sustitución de la Constitución. Al respecto nuestra Carta Magna no fija expresamente limitaciones al poder revisor, en consecuencia sólo queda el camino de la Revolución para lograrlo, como no es una solución saludable, debe crearse un órgano revisor extraordinario de la Constitución, de acuerdo con los lineamientos manifestados en la introducción de este trabajo.

Ante el gran número de reformas que ha sufrido la Constitución, caben las siguientes interrogantes: ¿Se ha integrado una nueva Constitución? ¿Es un indicio de que el país requiere elaborar otra Carta Magna? ¿Aún con todo y sus reformas la actual Constitución es inoperante?

Desde el principio del trabajo fijamos los criterios para determinar los alcances históricos de la reforma. Todas aquellas en las que se promovió el poder de la Federación en menoscabo de las entidades federativas, o se sumaron al poder ejecutivo facultades sustraídas a los otros dos, son desvirtuaciones a los conceptos fundamentales; en consecuencia, lograron en poca parte dar una imagen diferente de la

**Constitución.** Fue reducido el cambio por ser escasas las alteraciones en que prevaleció este criterio.

De todas las modificaciones sufridas por la Constitución, la mayoría obedeció a los cambios impuestos por la dinámica social.

En el balance que hacemos, sólo faltan de agregar las que se hicieron para subsanar alguna deficiencia de origen, las cuales fueron muy pocas y, además, siempre respetaron el espíritu de la Constitución.

Como resultado de todas las reformas no se ha creado una nueva Constitución, pero sí ha variado la imagen por haberse descompuesto en cierta manera los principios fundamentales que a ella le dieron vida.

Los ideales a la luz de que fue elaborada la Carta Magna aún tienen eficacia, por eso no deben ser transformados, pero en virtud de la actual descomposición social de jure como de facto, es indispensable dar una sacudida para salir del letargo. Esta fue la razón por la que célebres pensadores, entre los que estaban incluidos algunos juristas, pensaron en convocar a un Congreso Constituyente.

De ninguna manera es una razón valedera constitucionalmente, sólo encuentra su fundamento en el campo del hecho político, en la vida ciudadana, donde es tarea inaplazable revisar nuestros actuales sistemas y métodos de los que la clase media tanto desconfía.

En suma, deberemos revolucionar el actual período postrevolucionario, produciendo una vida comunitaria más satisfactoria.

Ante la perspectiva de hacer reformas a la Constitución, de lo investigado aquí sólo obtenemos que deben ser alteradas las actuales disposiciones acerca del número de habitantes que representan los diputados, las referentes a la reforma agraria y aumentarse el órgano revisor extraordinario de la Constitución.