

00781
30
2el.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO
CONSTITUCIONAL. TRANSICION Y CAMBIO
EN MEXICO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTORA EN DERECHO
P R E S E N T A :
ODETTE RIVAS ROMERO**

DIRECTOR DE TESIS: DR. PEDRO G. ZORRILLA MARTINEZ

MEXICO, D. F.

1997.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

TITULO DE LA TESIS:

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL,
TRANSICION Y CAMBIO EN MEXICO.

GRADO Y NOMBRE DEL ASESOR O DIRECTOR DE TESIS:

DOCTOR PEDRO G. ZUKRILLA MARTINEZ

INSTITUCION DE ADSCRIPCION DEL ASESOR O DIRECTOR DE TESIS:

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

RESUMEN DE LA TESIS: (Favor de escribir el resumen de su tesis a máquina en 25 renglones a un espacio como máximo, sin salir del extensión de este cuadro).

El trabajo se divide en cuatro capítulos, conclusiones, anexos y bibliografía general, mismos que se desarrollan en el siguiente esquema:

CAPITULO PRIMERO.- Fundamentos Teóricos y Conceptuales. Desarrolla la idea del Estado en su concepto histórico y doctrinal, para referirnos después a los antecedentes históricos del Estado Mexicano como de su doctrina política; sobre su constitucionalismo y sus momentos históricos; sus tendencias, corrientes y teorías incluyendo la realidad política y social del Estado Mexicano.

CAPITULO SEGUNDO.- Análisis Crítico del Estado Mexicano. Problemas y posibles soluciones: Partimos de consideraciones generales sobre situaciones coyunturales como necesidad y obligación del país en lo económico, político, jurídico y social que definen los lineamientos para la reforma del Estado, como protagonistas del sistema político mexicano.

CAPITULO TERCERO.- Derecho Constitucional. Sistema Político y Principios Constitucionales: Nos permitimos hacer algunas consideraciones generales sobre la reformabilidad constitucional: la división de poderes, los factores reales de poder; sobre el régimen constitucional federal y los cambios constitucionales para la reforma del Estado.

CAPITULO CUARTO.- Reforma del Estado. Transición y Cambio en México: Se analiza el sistema presidencial mexicano, al Poder Legislativo y su correlación de fuerzas, el derecho y las prácticas parlamentarias. El Poder Judicial y la unificación de su ejercicio y las últimas reformas constitucionales en materia electoral, también los medios de comunicación social, derechos indígenas y la cultura política y comportamientos políticos.

CONCLUSIONES.- Críticas al legislador por reformar los preceptos constitucionales para adecuarlos a las circunstancias sociopolíticas de nuestro país.

Asimismo, incluye un apéndice que estudia las reformas constitucionales en materia electoral y su repercusión en el proceso electoral federal de 1997.

Al final, se agrega bibliografía sobre diversos temas de derecho público y de derecho constitucional, otras fuentes como revistas, leyes y decretos de reforma.

LOS DATOS ASENTADOS EN ESTE DOCUMENTO CONCUERDAN FIELMENTE CON LOS REALES Y QUEDO ENTERADO QUE EN CASO DE CUALQUIER DISCREPANCIA QUEDARA SUSPENDIDO EL TRAMITE DEL EXAMEN.

FECHA DE SOLICITUD _____

FIRMA DEL ALUMNO _____

Acompaña los siguientes documentos:

- Nombramiento del jurado del examen de grado
- Aprobación del trabajo escrito por cada miembro del jurado.
- Copia de la última revisión de estudios
- Se anexa traducción al inglés.

**REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL,
TRANSICION Y CAMBIO EN MEXICO.**

GRADO Y NOMBRE DEL ASESOR O DIRECTOR DE TESIS:
DOCTOR PEDRO G. ZOKRILLA MARTINEZ

INSTITUCION DE ADSCRIPCION DEL ASESOR O DIRECTOR DE TESIS:
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

RESUMEN DE LA TESIS. (Favor de escribir el resumen de su tesis a máquina en 25 renglones a un espacio como máximo, sin salir del
extensión de este cuadr.)

TRANSLATION FROM SPANISH

The work is divided into four chapters, conclusions, attachments and general bibliography, which shall be developed in the following scheme:

CHAPTER FIRST.- Theoretical and Conceptual Foundations: Develop the idea of the nation-state in its historical and doctrinal concept. The historical backgrounds of the Mexican nation-state, its political doctrine; its constitutionalism and its historical moments, its tendencies, currents and theories; also the political and social reality of the Mexican nation-state.

CHAPTER SECOND.- Critical Analysis of the Mexican Nation-State. Problems and possible solutions: We start from general considerations about situations as need and obligation of the country in its economical, political, juridical and social aspects, which define the guidelines for the nation-state reform, as protagonists of the Mexican political system.

CHAPTER THIRD.- Constitutional Law. Political System and Constitutional Principles: We make general reflections above possibility to reform the Constitution; the powers division; the actual factors of power; upon the federal constitutional regime and the constitutional changes for the reform of the Nation-State.

CHAPTER FOURTH.- Reform of the Nation-State. Transition and change in México: We analyzed the Mexican presidential system is reviewed, as well as the legislative power and its strengths correlation, its strengthening, the law and the parliamentary practices. The judicial power and the unification in the jurisdictional exercise and finally, the last constitutional reforms to electoral matters; also the social communication means, indigenous' rights and the political culture and political behaviors are developed.

CONCLUSIONS.- Criticisms to the legislator, about reforms to the constitutional precepts to make them suitable to the sociopolitical circumstances of our country.

Furthermore, it includes an appendix which reviews the constitutional reforms on electoral matters and its repercussion on the 1997 federal electoral process.

At the end, bibliography is included on several themes of public and constitutional law, essays and other sources such as magazines, laws and reform decrees.

LOS DATOS ASENTADOS EN ESTE DOCUMENTO CONCUERDAN FIELMENTE CON LOS REALES Y QUEDO ENTERADO QUE EN CASO DE CUALQUIER
DISCREPANCIA QUEDARA SUSPENDIDO EL TRAMITE DEL EXAMEN.

FECHA DE SOLICITUD _____

FIRMA DEL ALUMNO

Acompaño los siguientes documentos:

- Nombramiento del Jefe del examen de grado
- Aprobación del trabajo escrito por cada miembro del jurado.
- Copia de la última revisión de estudios
- Se anexa traducción al inglés.

Siempre considere "cursi" esto de los agradecimientos, pero descubrí que, parte de madurar conlleva la capacidad de reconocer públicamente el afecto y confianza que nos brindan cotidianamente las personas que nos rodean y lo primero que debe aprender un ser humano es a ser agradecido, de lo contrario no tiene esperanza.

No tengo forma de agradecer a mis padres su fe inmutable y su confianza incesante en mí.

A ti, no te agradezco, sabes que las palabras sobran entre tu y yo.

Mi más sincero agradecimiento y admiración intelectual al Dr. Pedro Zornilla Martínez, por su estímulo constante y su dirección siempre oportuna en la elaboración de la presente investigación.

Quiero hacer una mención especial al Lic. Alfredo Salgado Loyo, por su comprensión, apoyo incondicional y por la oportunidad que me brinda de aprender algo nuevo todos los días.

Quiero dar mi más sincero reconocimiento a quienes en mayor o menor medida colaboraron e incentivaron para concluir este trabajo: La Universidad, mis maestros, Benja q.e.p.d., Rosa, Guillermo, Acacia Reveles, Karina y Rosa María Chacón.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	6
CAPITULO PRIMERO. Fundamentos Teóricos y Conceptuales	
I. Consideraciones generales.....	10
II. La idea del Estado.....	11
1. Antecedentes históricos.....	12
A. Platón, Aristóteles y el Estado.....	13
B. El Estado y la teología.....	16
C. El Estado nación.....	18
D. Nicolás Maquiavelo.....	19
E. Jean Bodin.....	20
F. Thomas Hobbes.....	20
G. John Locke.....	21
H. Charles Louis de Secondat, Barón de La Bréde y de Montesquieu.....	23
I. Jean Jacques Rousseau.....	23
J. Friedrich Hegel.....	24
K. Karl Marx.....	25
L. Hans Kelsen.....	26
M. Hermann Heller.....	27
N. Otras concepciones.....	27
2. Antecedentes históricos del Estado mexicano.....	29
3. Doctrina política del Estado mexicano.....	35
III. El constitucionalismo mexicano.....	40
1. Momentos históricos del constitucionalismo mexicano.....	40
A. Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.....	41
B. Constitución de Apatzingán de 1814.....	41
C. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....	43

	Pág.
D. Leyes Constitucionales de 1836.....	44
E. Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843	45
F. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.....	46
G. Constitución Política de la República Mexicana de 1857.....	47
2. Teoría constitucional en México.....	48
IV. Realidad política y social del Estado mexicano.....	51
 CAPITULO SEGUNDO. Análisis Crítico del Estado Mexicano. Problemas y Posibles Soluciones	
I. Consideraciones generales	54
II. Situaciones coyunturales: necesidad u obligación	58
1. Aspectos económicos	60
2. Aspectos políticos	72
3. Aspectos jurídicos	77
4. Aspectos sociales	80
III. Lineamientos generales para la reforma del Estado: actores del sistema político mexicano.....	82
 CAPITULO TERCERO. Derecho Constitucional Mexicano. Sistema Político y Principios Constitucionales	
I. Consideraciones generales	87
II. Reformabilidad constitucional.....	95
III. División de poderes ¿separación o colaboración?	168
IV. Constitución y factores reales de poder	176

	Pág.
V. Régimen constitucional federal.....	181
VI. Cambios constitucionales para la reforma del Estado.....	188
1. Reforma al Poder Judicial de la Federación	188
A. Integración de la Suprema Corte de Justicia y nombramiento de los ministros	189
B. Nuevas atribuciones de la Suprema Corte de Justicia	193
C. Consejo de la Judicatura Federal	202
2. Reforma en materia de procuración de justicia y seguridad pública.....	210
A. Designación, requisitos y responsabilidades del Procurador General de la República.....	211
B. Impugnación de las actuaciones del Ministerio Público	215
C. Bases constitucionales del sistema nacional de seguridad pública.....	219
3. Otras reformas constitucionales.....	222
A. Poder Judicial de los Estados y del Distrito Federal	222
B. Juicio de amparo	227
C. Reajuste de áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo económico.....	229

**CAPITULO CUARTO. Reforma del Estado. Transición y Cambio
en México**

I. Consideraciones generales	232
II. Sistema presidencial mexicano	234

	Pág.
III. Poder Legislativo y nueva correlación de fuerzas	245
1. Fortalecimiento del Poder Legislativo	248
A. Controles respecto del Poder Ejecutivo	251
B. Creación de consensos y equilibrios políticos	261
2. Derecho y práctica parlamentarios	268
IV. Poder Judicial y unificación jurisdiccional	276
V. Agenda política para la transición y el cambio	282
1. Reforma electoral	283
A. Autonomía plena de los órganos electorales	284
B. Condiciones de equidad en la competencia	291
C. Justicia electoral	296
2. Medios de comunicación social	300
3. Derechos indígenas	303
VI. Cultura política y comportamientos políticos	308
CONCLUSIONES	317
ANEXO I	326
ANEXO II	379
BIBLIOGRAFIA	401

A Dios, a Regina y a México.

La imaginación se transforma en las alas que te conducen hacia la libertad. Aquí y ahora, sólo de los propios hombres depende alcanzar la felicidad, de su esfuerzo tenaz, de su compromiso y del respeto por los demás, para lograr el beneficio del mayor número.

Odette Rivas

INTRODUCCION

Para efectos de este trabajo, consideramos que el contexto histórico es determinante en la institucionalización del Estado mexicano, entendiendo por "histórico", hechos, lugares, personajes, coyunturas, acciones y circunstancias que han variado el curso del pasado, que sustentan y rigen nuestro presente. Por ello, el concepto o idea del Estado mexicano, así como su fundamentación normativa, para nosotros no sólo tienen gran relevancia en esta evolución, sino que su existencia al igual que la del Derecho Constitucional tienen como fuente de vida toda sustentación doctrinaria y filosófica que le da el estudio, el análisis, la observación y la interpretación de esa circunstancia histórica.

La investigación que se llevó a cabo se auxilió como herramienta del método inductivo, en el que se trató de observar y analizar los escenarios económicos, jurídicos, políticos, sociales y culturales, para obtener una interpretación lo más apegada posible a la realidad, sobre los fenómenos que nos afectan y así, desarrollar nuestra hipótesis.

El problema total estaba en plantear escenarios o modelos que además de que no están o no estaban establecidos, había que construirlos para encontrar los puntos de coincidencia de las diferentes manifestaciones y, buscar puntos de convergencia en los que se vinculan la ciencia política y el Derecho.

Los objetivos fundamentales se abordan desde el planteamiento del problema, en donde la primera interrogante es el ¿qué? en función del Estado y la Norma Fundamental; el ¿cómo?, a partir del análisis de la transformación y la reforma de los mismos; el ¿cuándo?, relacionado con el contexto y la coyuntura actual; el ¿dónde?, cuyo marco tiene que ver con el sistema político mexicano; el ¿para qué?, como lo hemos mencionado, para dar respuesta a los planteamientos de este sistema, su perspectiva, proyección e importancia.

Si bien es cierto que el objetivo del Estado es mantener y salvaguardar el interés de la nación, también es su fin último mantenerse con niveles mínimos de legalidad y legitimidad, de ahí la importancia de la reforma del Estado en México: interpretar el fenómeno obliga a encontrar respuesta a los planteamientos surgidos por esta reforma constante, que motivó el interés por desarrollar ésta tesis.

A lo largo de la investigación, el eje central ha sido la impostergable reforma del Estado como una búsqueda para optimizar los objetivos para el desarrollo y evolución de la nación.

Dentro de los márgenes de temporalidad de la investigación, de manera general, estudiamos desde la etapa inmediata anterior a la llegada de los españoles, así como de manera muy breve los últimos veinte años de gobierno que nos permitieron identificar los problemas que hemos venido arrastrando, comprender el por qué de nuestra situación actual y entonces, a partir de la presente administración, estudiar lo relativo a la nueva correlación de fuerzas que en realidad está sentando las bases de la reforma del Estado, sin soslayar la necesidad de dar vigencia al Estado de Derecho cuyo fin último sería la consolidación del proyecto nacional establecido en nuestra Constitución Política.

Se tomaron como punto de referencia las principales doctrinas filosóficas que en mayor o menor medida han intervenido en nuestro desarrollo como nación, en las que el Derecho constitucional ha jugado un papel muy importante, pues marca los postulados fundamentales del país, lo que nos exige conocer los antecedentes históricos tanto como el contexto actual.

En este sentido, se pretendió estudiar la interpretación y la comparación del pensamiento de los que consideramos los autores más representativos en la controvertida evolución del concepto de Estado, desde sus inicios hasta la etapa actual.

Asimismo, se investigó el ejercicio del poder, compuesto de elementos como soberanía y nacionalismo, concluyéndose que deben replantearse y consolidarse como pilares de la unión en lo fundamental, teniendo como base el apego al Derecho, pues el cometido es rediseñar el paso que debe dar el Estado de Derecho hacia un Estado Social de Derecho.

Por otra parte, los controles de la Constitución son los límites razonables al poder, entendido como el poder de la razón y no la razón del poder, decir que la reforma del Estado debe realizarse dando preeminencia al concepto de identidad nacional como forma de cohesión y unidad.

También se analizó la enorme concentración de atribuciones que ha tenido el Ejecutivo Federal, basada en la debilidad de los otros órganos del Estado, que generó un poder desproporcionado que, paradójicamente, hoy representa su principal debilidad.

Con este estudio se observaron las condiciones jurídicas de la participación política y la ausencia de conciencia cívica, que sumieron al régimen en una especie de dispersión social ocasionada por falta de objetivos comunes, que resuelve la forma de conducción social favoreciendo los centros de control que no tienen representación popular y dependen de su eficacia administrativa; lo que ha estado provocando cambios profundos de instituciones y prácticas políticas, llegando a descubrir que la dimensión democrática de la nación será resultado de una acción social de consenso, en una sociedad más plural.

Dado lo vertiginoso de la actividad tanto en lo cultural como en lo económico, lo político y lo social, ha sido muy difícil la elaboración del presente trabajo; por ello nos vimos en la necesidad de incorporar al final algunos anexos relativos a reformas que fueron aprobadas, una vez que fue concluido el presente trabajo.

No obstante, dentro de los asuntos de la agenda política para la reforma del Estado, consideramos conveniente analizar en forma sucinta lo relativo a: 1. Reforma electoral; 2. Medios de comunicación social, y 3. Derechos indígenas.

Con ello, pretendimos demostrar que el principio fundamental para la gobernabilidad en cualquier sociedad participativa y representativa es el consenso de las mayorías, ya que las condiciones estructurales internas y externas han obligado a una transformación para obtener una democracia plena.

Respecto a los medios de comunicación social, en el presente estudio desarrollaremos, desde un punto de vista normativo, la idea de que el problema es la inexistencia de una ley reglamentaria del derecho constitucional a la información y el anacronismo de la legislación sobre radio y televisión; en cuanto a lo político, destacan las relaciones entre los medios y el régimen político.

La columna vertebral de este trabajo es el índice de los objetivos planteados; pero sobre todo del objeto de estudio, reforma del Estado y Derecho Constitucional, por lo que consideramos indispensable investigar el avance de la cultura política en la sociedad mexicana que garantiza los derechos civiles que debemos replantear, ya que la sociedad que es más participativa, ahora conoce las normas y exige su aplicación precisamente cuando ve afectados sus derechos, pues su permanente evolución lo obliga a buscar una sociedad más equitativa que sólo puede darse a través de vivir en un Estado de Derecho.

En este estudio manejamos, entre otras, la hipótesis de que el Estado debe asumir un papel regulador; señalar objetivos y metas de la actividad en todos los órdenes sin soslayar sus funciones y fines esenciales; estimular y organizar las propuestas sociales, para en la medida de lo posible lograr el bien común que no necesariamente converge con los intereses particulares. Tarea enorme y difícil, si tomamos en cuenta que una reforma, una transición o cualquier cambio, puede tener un final no planteado en su inicio, o diferente; de ahí, que sea indispensable que la reforma sea inspirada desde el Estado como conductor de la transformación.

Por último, quisimos en este análisis resaltar la trascendencia que hoy tienen lo político y lo jurídico; del equilibrio de ambos depende el equilibrio social, en ello radica la trascendencia del presente trabajo, pues una reforma de las instituciones y la vigencia del Estado de Derecho deben realizarse sólo y a través del acuerdo de las voluntades de todos los actores involucrados como lo proponemos en el

presente estudio, en tal virtud expresamos que un Estado en transición necesariamente debe actualizar en forma permanente las estructuras jurídicas que le dan vigencia, haciendo hincapié en que nuestra finalidad no es otra que lograr una aportación para la consolidación de la Reforma del Estado.

CAPITULO PRIMERO . Fundamentos Teóricos y Conceptuales

"Es preciso devolver al fantasma, desmascararlo al Estado, presentarlo tal como es, como se ha desempeñado en la historia: una organización que ha servido y sirve a los deseos de los esclavos, a los propietarios de la tierra, a la nobleza y a la burguesía para dominar a las grandes masas humanas y explotar su trabajo".

Mario de la Cueva

I. Consideraciones generales

Partimos de la premisa general de que el Estado es la institución político-social que refleja el avance, la madurez, la evolución jurídica y la cultura política de una comunidad social dentro de un contexto geográfico delimitado y determinado.

Nuestro objeto de estudio ha sido motivo de un sinnúmero de ensayos, análisis, debates y confrontaciones donde la teoría ha cuestionado a la *praxis* y en más de una ocasión la realidad práctica jurídico-política ha superado la concepción doctrinaria del Estado.

En cada momento de la historia la figura del Estado ha sido explicada con una ideología, una sustentación propia y específica; los estudiosos han diversificado el punto de vista así como la metodología para su estudio. Sin embargo, el propósito en todos es claro: analizar a la organización que por excelencia mantiene unidad, orden, seguridad, coherencia y permanencia de las estructuras que le dan vida, de tal manera que lo hacen vigente. De hecho, el Estado es considerado como una institución dada la complejidad de su integración y desarrollo internos, de tal manera que reacciona ante los fenómenos sociales conteniéndolos en los límites de su esfera de competencia para asegurar su control.

Desde sus primeras concepciones, el Estado se ha encontrado presente en todas las formas culturales del hombre, ha manifestado, en mayor o menor medida, la capacidad de organización, administración y control de la sociedad en su conjunto y de los gobernados en lo individual, independientemente de cualquiera que sea la forma que adopte. Lo cierto es que el estudio del Estado nos permite comprender su función en el plano histórico-doctrinal, al margen de que estamos conscientes de que cada vez se hacen más complejas las relaciones sociales por la presencia de clases, medios de comunicación, grupos económicos, productivos

y financieros, así como por las diversas afinidades políticas de los miembros de la sociedad.

El Estado como entidad que engloba a todos estos factores se transforma en la medida que cambian y evolucionan los mismos, por lo que el presente análisis se basa en la idea de que el Estado ha sido parte de un proceso evolutivo ascendente y en cierta medida cíclico; es decir, que partiendo de pocos elementos se ha ido desarrollando junto con toda una infraestructura operativa, a tal punto que alcanza un momento de plenitud y luego de estancamiento, para posteriormente lograr un progreso conjunto con la propia sociedad. Esta transición, en el mejor de los casos, lleva consigo cambios en las bases que conforman al Estado, de éstas, el Derecho juega un papel determinante como rector de la convivencia del hombre con el hombre.

En efecto, lo anterior se considera muy importante, pues un Estado de Derecho tiene como característica distintiva, la regulación normativa del poder público que reconoce al ciudadano como sujeto de libertades y prerrogativas, derechos y obligaciones tanto individuales como colectivos, es decir, una sociedad jurídicamente regulada y gobernada por el principio de soberanía; sin duda, elementos indispensables en un régimen democrático.

Así, podemos afirmar que la evolución cíclica del Estado no sólo es consecuencia del avance de la sociedad y de la articulación de fuerzas sociales, sino también de la interrelación misma de sus elementos y del momento histórico imperante; de este modo se va a manifestar su realidad política y social que refleja las similitudes y contradicciones de la sociedad pero también de las instituciones jurídicas y políticas del propio sistema.

Esta realidad es la que va a servir como catalizador de las demandas sociales, regulador del consenso social y parámetro del avance no sólo de la misma sociedad sino también del Estado y del Derecho.

II. La idea del Estado

La reflexión filosófica en torno al Estado muy probablemente tiene su origen muy posiblemente desde que el hombre tuvo uso de razón, pues fueron verdidas las primeras ideas sobre esta entidad que hoy en día se antoja imprescindible para que los seres humanos logren su perfeccionamiento tanto individual como colectivo.

Bajo este contexto, nuestro objeto de estudio se torna bastante complejo, pues a nadie escapan las diversas maneras y formas en que ha sido concebido, de tal

suerte que existen sólidas corrientes filosóficas que lo catalogan como realidad social, como sistema ideal, e inclusive, como orden jurídico. Por ello, coincidiendo con el ilustre jurista vienés Hans Kelsen, "compréndese que no puede haber Teoría alguna del Estado, sea cual fuere el punto de vista con arreglo al cual se la desenvuelva, cuyos resultados afecten al Estado en cuanto tal, ni puedan considerarse totalmente satisfactorios. Es forzoso que hayan de quedar intactos algunos de los muchos 'Estados', o, mejor, alguno de los muchos objetos considerados como 'Estado' que cada autor tiene presente. Y como quiera que la multiplicidad de sentidos de la palabra Estado es casi ilimitada, hay que considerar también totalmente estéril emprender la lucha por tal concepto, con la finalidad de mostrar cuál sea la significación justa, única, admisible de entre las muchas indicadas, y que fácilmente podrían aumentarse".¹

Aclaradas así las obvias limitaciones que ofrece el pretender teorizar sobre el Estado, hagamos una somera revisión de las principales ideas que se han expresado en el decurso de la historia del pensamiento político y jurídico.

1. Antecedentes históricos

La institución denominada Estado aparece en la historia de la civilización por la necesidad de organización de los hombres para sobrevivir y desarrollarse como tales, buscando su convivencia armónica a través del ejercicio legal y legítimo del poder.

Así, desde que el hombre como ente social, aun antes de tener la categoría de ciudadano, se reunió en formas elementales de organización, buscó la manera de evitar conflictos derivados de sus muy disímiles intereses. La idea de un Estado surgió entonces por nociones físicas o metafísicas que infundían respeto y temor a la sociedad; por ello, para algunos autores de reconocido prestigio, el Estado en su acepción general tiene una concepción totalizadora de los elementos conocidos y formadores del mismo, es decir, territorio, pueblo y gobierno. Sin embargo, a través de la historia se han visto etapas históricas como la de las "Ciudades-Nación" (la *polis* griega y la *civitas* romana), el Estado de Derecho liberal burgués, y recientemente, con la incorporación de los capítulos sociales en las Constituciones modernas, el Estado Social de Derecho.

El concepto de Estado constituye uno de los más complicados objetos de estudio que consideran las ciencias política y jurídica. En el devenir histórico, desde los tiempos clásicos, la noción de Estado ha evolucionado cambiando tanto su contenido como su método de análisis. Dentro de la ciencia jurídica una rama que

¹ KELSEN, Hans, Teoría General del Estado. p. 6.

estudia al Estado es la llamada Teoría General del Estado, la cual es desarrollada no sólo por Jellinek sino también por Hans Kelsen.

Para este último, "la definición del Estado resulta muy difícil, dada la multiplicidad de los objetos que el término concurrente designa".² Ello, por la concatenación y similitud con que Kelsen desarrolla al Derecho y al Estado; para él, las premisas básicas que cuestiona son las diversas aproximaciones que del Estado existen, es decir, ve al Estado como una entidad real sociológica en contraposición a la acción jurídica, esto es, como una comunidad social constituida por el orden y como una unidad sociológica; así, el Estado resulta un organismo y también una dominación. Por estas diversas funciones, la palabra "Estado" es utilizada por Kelsen para designar a la sociedad como tal, en el sentido más amplio, pues el Estado visto como sociedad, determina la cosa pública que sustenta la supremacía del Estado en todas sus categorías; de aquí la dificultad de precisar el concepto.

A. Platón, Aristóteles y el Estado

Aproximarnos a los sustentos fundamentales de la filosofía de este tiempo, es reconocer el acercamiento que se tenía respecto de la teoría, la práctica y los elementos ya existentes del Estado. Todo esto lo podemos encontrar en magnas obras de Platón como los *Diálogos* y concretamente en *La República*, en este documento se atribuye el origen del Estado a la división del trabajo: "La multiplicidad de necesidades reúne en una misma residencia a un gran número de asociados y auxiliares, uno toma consigo a un hombre y otro a otro para satisfacer sus diversas necesidades; a este establecimiento común, hemos dado el nombre de ciudad";³ en este fragmento encontramos que el hombre como individuo es el sustento del Estado, pero no a título personal sino como grupo social, en virtud de la multiplicidad de necesidades que tiene para establecer una residencia, es decir, un lugar determinado llamado territorio.

En el pensamiento anterior, cabe resaltar la similitud entre Estado y Ciudad, esto es, la Ciudad-Estado del pueblo griego, esta *polis*, *civitas* o *civitatís* es concebida porque tanto Platón, como Aristóteles en su obra "*Política*", tenían plena conciencia de que ninguna ciudad griega había realizado los ideales que ellos creían implícitos en la Ciudad-Estado.

A pesar de la clarividencia del pensamiento griego, la concepción de la Ciudad-Estado tenía ciertas limitaciones (vistas éstas en la perspectiva histórica), ello además del supuesto teórico de que sólo la Ciudad-Estado era moralmente

² KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, p. 215.

³ PLATÓN, La República, p. 85.

autárquica, sin embargo, hay también en esta filosofía reformista de Platón y Aristóteles una hipótesis que desafortunadamente no era del todo cierta en las circunstancias existentes, nos referimos a que la mejora de la Ciudad-Estado, dentro de los límites impuestos por aquella forma política daba por sentado que sus gobernantes eran agentes libres, capaces de corregir sus defectos internos mediante la elección de sus propias políticas; esto pese al reconocimiento de la esclavitud y de la diferenciación social por motivos raciales e incluso sexuales.

La completa aceptación de ese Estado como institución moral significaba en realidad que para Platón y Aristóteles su horizonte político estaba limitado por él, en consecuencia, ninguno de ellos percibió con la claridad debida el papel que tenían que desempeñar los asuntos exteriores (esto es la vinculación con el concepto de soberanía y designación territorial); asimismo, lo relativo a cuestiones financieras y económicas, toda vez que las Ciudades-Estado observaban una clara situación financiera que regulaba las relaciones sociales y económicas que conducían la vida de la sociedad donde los ciudadanos tenían suma importancia.

El análisis de los factores políticos de la democracia o tan sólo de la concepción del Estado en la antigua Grecia, llevó tanto a Platón como a Aristóteles, a una posición en que puede considerarse como central el problema que ocupa el lugar de la construcción del Estado ideal; esto es, cuál es la mejor forma de gobierno para las sociedades.

Así, democracias, aristocracias y monarquías eran formas de gobierno y como tales, elementos constitutivos del Estado que hasta hoy son vigentes.

Si aceptamos esta primera aseveración de que el ciudadano es promotor de la Ciudad-Estado, estaríamos en principio coincidiendo en que el hombre forma familias que finalmente concluyen en Estados. Precisamente, Federico Engels se preocupó de encontrar el origen del Estado a partir de dos vertientes: la familia y la propiedad privada; la familia es promotora de unidad e integración social, bastaría remitirnos al estudio que sobre el Estado desarrolla concretamente en la *Gens* griega para llegar a tal conclusión: "La reunión de varias *fratrias* (familias) emparentadas, forma la tribu. En el Africa, había cuatro tribus, cada una de tres *fratrias* que constaba a su vez de treinta *gens* cada una".⁴ Esta determinación tan precisa de los grupos, supone una organización detallada y cohesionada, surgida por la necesidad de sobrevivencia y luego de convivencia; siendo el ciudadano, de acuerdo con Platón, base de la formación de ciudades en un espacio territorial determinado, tornándose complejas estas relaciones según fueran sus necesidades.

No obstante todo esto, se requería de una organización que diera coherencia y dirección a los trabajos de estas ciudades formadoras de Estados, una dirección

⁴ ENGELS, Federico, El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado. p. 48.

cuyo objeto fuera la expansión territorial basada en la fuerza de los ejércitos. Al efecto, Homero en un pasaje de *La Ilíada* nos habla de Agamenón, no como rey supremo de los griegos sino como general en jefe de un ejército confederado ante una ciudad sitiada. La organización directiva existente era la que formaba lo que hoy conocemos como gobierno, el articulador de las acciones del Estado: *"Tenía también la fratria un jefe (fratriarcos), y, asimismo, según De Lou Langes, asambleas cuyas decisiones eran obligatorias, un tribunal y una administración, posteriormente, el Estado mismo".*⁵

Lo que hoy conocemos como las partes articuladoras de los organismos internos del Estado, de sus funciones y demás complejidades, eran en ese tiempo los incipientes mecanismos de control del gobierno. Existía una organización administrativa piramidal con funciones preestablecidas que daban fluidez a la gestión de mandato, si bien en este caso por parte del general en jefe no dejaba de ser una administración pública por y para el Estado.

*"En ninguna parte podemos seguir mejor que en la antigua Atenas, por lo menos en la primera fase de la evolución, de qué modo se desarrolló el Estado, en parte transformando los órganos de la constitución gentil, en parte desplazándolos por auténticos organismos de Administración del Estado".*⁶

Estos organismos de administración del Estado eran entidades de organización de los ciudadanos agrupados en principio en familias y luego en ciudades; eran también mecanismos de control y ejercicio de poder no solamente militar sino de tipo estamental, pues siendo formas originarias de democracia, delegaban en los mismos ciudadanos, incluso en los de mayor edad que formaban parte del gran Senado, representación y presencia para opinar: *"Entre los griegos homéricos, estos circunstancias (para emplear una expresión jurídica del alemán antiguo) se han convertido ya en una asamblea general del pueblo, lo mismo ocurrió entre los germanos en los tiempos primitivos. Esta asamblea era convocada por el consejo para decidir los asuntos importantes".*⁷

La participación de los hombres en esta asamblea del pueblo llamada *ágora*, era prácticamente una delegación personal de voluntad propia, pues los ciudadanos, es decir, los que no eran esclavos, peregrinos o extranjeros, consentían sin ni siquiera suponerlo, el hecho jurídico de ejercicio de su soberanía, característica importante del Estado que desarrollaremos más adelante.

Sin dejar de pasar por alto la existencia del Derecho en Atenas, existía una administración central denominada Consejo General, donde se ejercía un sistema de derecho popular ateniense, muy por encima de los usos y costumbres que

⁵ Ibid. p. 49.

⁶ Ibid. p. 53.

⁷ Ibid. p. 50.

tenían el carácter de leyes de las tribus y de las gens, mismas que fueron a su vez la base del Derecho Romano.

Con relación a este último, es importante destacar su carácter francamente patrimonialista al establecer reglas de cambio e intercambio para la transformación de productos en mercancías, con prevalencia de la propiedad privada sobre artículos de cierto lujo, tierras y rebaños; así lo señala el mismo Engels, al referirse al sentido de pertenencia como base de la propiedad privada conformadora de la territorialidad del hombre, elemento importante del Estado, pues también asumió la función implícita e intrínseca de defender y resguardar las posesiones de los ciudadanos así como la integridad del territorio de la Ciudad-Estado.

B. El Estado y la teología

Durante la edad media, la divinidad ejercida por la ideología religiosa, se expresó en la conformación de nuevas civilizaciones en un proceso evolutivo que se desarrolló y complementó con la ayuda de los creyentes no solamente en la divinidad, sino también, en la delegación de representación al igual que en la *polis* griega y la *civitas* romana.

El pensamiento teológico del Estado parte de la premisa de que fue creado por Dios, doctrina que se manifiesta en diversos pueblos de la tierra con tradiciones teocráticas como los pueblos Judeo-Cristianos. San Pablo en la *epístola* de los romanos señala: "No hay potestad que no venga de Dios y todas las que existen son ordenadas por Dios".⁸ La base de toda la concepción es un tanto similar a la de Grecia y Roma, en el sentido de representación y a su vez de soberanía; siendo la diferencia esencial el principio de la fe: "la fe es la sustancia de nuestras esperanzas que nos convence de las cosas que no podemos ver".⁹ En este sentido la fe es la esencia del credo, en este caso divino, pero que tiene tanto legitimidad como trascendencia.

San Agustín y Santo Tomás de Aquino fueron teólogos que por la profundidad de sus trabajos destacaron entre los doctos de la Iglesia, por ser más filósofos sociales que la mayoría de sus contemporáneos. A San Agustín su impulso le llevó del materialismo de Manes a la filosofía de Platón y lo arrojó después a los brazos de Jesucristo para ser cristiano, sacerdote y obispo, pero fundamentalmente filósofo social.

⁸ Biblia de Jerusalén. Nuevo Testamento. Capítulo XIII, versículo 1.

⁹ Ibid. Hebreos XI. Capítulo I.

El pensamiento de San Agustín es también historicista, retoma la doctrina de Platón y le da un tinte ideológico: *"A la luz del espiritualismo platónico, el espectáculo de la creación se transforma; el mal en los seres desprovistos de razón y de voluntad tiene que ser una inferioridad de su naturaleza, y en los seres racionales y libres, de un desfallecimiento de su voluntad, que se aparta del verdadero bien, dejándose seducir por bienes inferiores"*.¹⁰ Este argumento nos explica la necesidad suprema de controlar tanto la inferior naturaleza como la razón y voluntad propia y personal; así, la necesidad suprema es la concepción divina de un Estado regido por Dios: *"Tal es el origen del mal en el mundo, la ciudad de Dios (refiriéndose a su obra) debiera llamarse el libro de las dos ciudades, porque su objeto es la lucha de la ciudad de Dios contra la ciudad del diablo, el combate del bien contra el mal"*,¹¹ parecería entonces que adopta la idea de que el hombre, bueno o malo, es el origen de las sociedades y éstas a su vez de las ciudades; pero para que se conformen en Estados se debe acatar la voluntad de Dios, pues es El quien así lo determina.

La aparición de la Iglesia para gobernar con independencia los asuntos espirituales de la humanidad y como institución distinta a la monarquía o imperio, fue sin duda un cambio trascendental en las organizaciones sociales. El imperio universal habría sido imposible sin apoyo religioso, una serie de pueblos, tribus y ciudades, carentes de un vínculo tan fuerte como el sentimiento de nacionalidad, no podía encontrar otro lazo eficaz de unión que no fuese una religión común, es decir, un factor de cohesión y unidad derivado de cierto parentesco no familiar ni consanguíneo que sólo lo podía dar el ser "hijos de Dios" o el vivir en una "Ciudad de Dios" y por lo tanto ante un "Estado de Dios".

El imperio romano se vio obligado a modificar los instrumentos de control social un tanto a la manera oriental, donde se edificó a los primeros emperadores tanto en la vida como en la muerte; en Italia las restricciones jurídicas pasaron de la República al Imperio y frenaron el proceso. Así, los restos de la concepción republicana fueron debilitándose cada vez más con la reorganización del imperio bajo Diocleciano y el establecimiento por este mismo emperador del mitraísmo como religión oficial del Estado. El incremento del poder de la religión que hizo posible primero y luego necesaria la deificación del emperador, acabó por hacer imposible aquella solución. En efecto, lo que se requería no era una religión oficial sino una religión dotada de una organización eclesiástica autónoma, que, sin rivalizar con el Estado ni pretender ser su superior (debido a la valoración predominante de los intereses por ella representados), contribuyera a dar cohesión y unidad al propio Estado.

Por otro lado, hemos de señalar que una era la religión o postura ideológica y otra la institución rectora de esa idea o religión, es decir, la Iglesia, la cual era

¹⁰ *San Agustín, Ciudad de Dios, p. 13.*

¹¹ *Ibid., p. 8.*

prácticamente un Estado, pues se había fortalecido tanto en sus fundamentos doctrinarios como en la práctica de organización y control social.

Santo Tomás, al tratar el tema que constituye la parte más importante de su obra, parte de la concepción de que la vida social y política tiene que ver directamente con la naturaleza en su conjunto, de esta manera describe a la sociedad en un constante intercambio mutuo de servicios encaminados a la vida buena, al bien y a las prácticas religiosas. Este filósofo un poco más objetivo, dice que el *"bien común exige que la sociedad tenga una parte dirigente, del mismo modo que el alma rige el cuerpo o cualquier naturaleza superior a la inferior"*.¹²

Santo Tomás compara la fundación y gobierno de los Estados, la planeación de las ciudades, la construcción de castillos, el establecimiento de mercados y el fomento de la educación con la providencia con que Dios crea y gobierna al mundo. De ahí, que el gobierno de los hombres sea una magistratura o un fideicomiso en el que la comunidad es el súbdito más ínfimo de Dios, sin embargo, el poder del gobernante sólo está justificado en la medida en que con su ejercicio contribuya al bien común, ello porque su poder, por el hecho de que deriva de Dios, está destinado a la feliz ordenación de la vida humana, es un ministerio o un servicio para la comunidad a la cual dirige.

C. El Estado nación

A nuestro juicio, el origen del concepto de Estado nación se da en el momento en que los pueblos, feudos y ciudades se integran con la conciencia de conformar un Estado, es decir, como un conglomerado social asentado en un territorio y dotado de un gobierno común, en el que precisamente el elemento humano, tiene conscientemente una identificación en ideales sobre lo que desea ser.

Cabe advertir que esta transformación evolutiva del concepto de Estado no se generó de un momento a otro, sino que es resultado de un proceso por demás lento, en el cual entraron en juego diversos factores políticos, sociales y económicos, mismos que venían marcando una clara tendencia a la centralización y monopolio de poder atribuido a una instancia unitaria y monocrática, denominada rey, papa o señor feudal.

Por otra parte, la reducción cada vez mayor de las capas sociales, vino a significar la superación definitiva de la organización hasta entonces típica de las relaciones humanas, que era una nota característica de la antigua sociedad por estratos; en virtud de la cual el individuo era prácticamente absorbido por la comunidad, ya

¹² AQUINO Santo Tomás de, Summa Theologica, p. 90-108. A mayor abundamiento resulta conveniente remitirse al capítulo relativo a: "Del Gobierno de Príncipes".

fuera esta su familia o la capa social a la que pertenecía. Por ello, una vez que se logró erigir el Estado nación, hubo una importante reivindicación de esos derechos y libertades individuales, de aquí que, por estos motivos y por el desarrollo económico que se fue alcanzando, los intereses comunes de los ciudadanos se vieron unificados no sólo en la defensa de sus derechos, sino también, en la participación cada vez mayor que fueron adquiriendo en la toma de decisiones políticas para ir conformando así la moderna sociedad civil.

De este modo, de acuerdo con la opinión del ilustre maestro Mario de la Cueva, el Estado moderno según su terminología -para nosotros Estado nación-, *"es el resultado, por un lado, de las pugnas políticas entre los poderes medievales: la Iglesia y el imperio, la Iglesia y el rey de Francia, este mismo monarca y el emperador, y los reyes y los señores feudales, y del otro, de la formación de las comunidades nacionales, particularmente España, Francia e Inglaterra, comunidades asentadas firmemente sobre porciones específicas del territorio europeo. La doctrina lo describe como un Estado nacional, territorial, monárquico -salvo las repúblicas italianas del siglo XVI- centralizador de todos los poderes públicos y soberano en la doble dimensión externa e interna"*.¹³

D. Nicolás Maquiavelo

Se trata de uno de los personajes determinantes en la historia del pensamiento político sobre el Estado, recordemos que, inclusive, a él se le atribuye la paternidad del término 'Estado'. Para algunos autores puede ser considerado como el fundador de la ciencia política moderna, toda vez que analizó los problemas del poder político tal y como se presentaban en la realidad, separando el fenómeno de la ética tradicional al estudiar con agudeza las bases para la organización de los principados y repúblicas de su tiempo.

En su obra destaca en forma particular *El Príncipe*, en la que se refleja su constante preocupación por resolver el problema de las distintas maneras o formas para gobernar. Por ello, es que en opinión de autores como Mario de la Cueva, la principal aportación al pensamiento político que hizo Maquiavelo en "*El Príncipe*", fue elaborar *"no un tratado sobre el Estado concebido como un ente real o abstracto, sino uno acerca del arte de gobernar a la ciudad, más aún si se considera que en los primeros renglones del capítulo segundo se confirman las ideas cuando dice que 'no discurrirá acerca de las repúblicas por haberlo hecho ya -en los Discursos sobre la primera época de Tito Livio-, por lo que se concretará a decir cómo pueden ser gobernados y conservados los principados"*.

¹³ CUEVA, Mario de la, La Idea del Estado. p. 45.

Por lo tanto, nos encontramos ante un tratado político sobre el arte de gobernar, mismo sentido dentro del que debe juzgarse a los Discursos sobre Tito Livio".¹⁴

E. Jean Bodin

Es considerado como uno de los principales teóricos de la soberanía y del Estado, en el entendido de que el modelo de referencia que tuvo fue muy distinto al de Maquiavelo, toda vez que Francia era una de las naciones más definidas del siglo XVI y se encontraba en una crisis de unidad por las continuas guerras religiosas.

La aportación de Bodin estribó fundamentalmente en encarnar su concepto de república ya sea en el pueblo o bien en el rey, pues de alguna forma siempre estuvo sujeto a la doctrina jurídica de la edad media. Por otra parte, retorna a la vieja concepción aristotélica y medieval de la *polis* como una extensión de la familia, por lo cual rechazaba tácitamente las posturas individualistas.

En su magistral obra *Los Seis Libros de la República*, encontramos sus más reconocidos logros intelectuales, siendo los siguientes: *"el primero consiste en haber ofrecido las primeras definiciones modernas de la república y de la soberanía, el segundo es la reafirmación de la independencia absoluta y perpetua del poder temporal de la república; con esta declaración, los pueblos, principados y repúblicas, cobraron conciencia definitiva de su independencia, y de su poder político, el pueblo, una aristocracia o un rey hicieron gala de su libertad. La tercera característica radica en el hecho de que el poder político sólo puede predicarse de un ser vivo dotado de una voluntad real,"*¹⁵

F. Thomas Hobbes

Para Thomas Hobbes primero aparece el Estado en lo particular, ya que una multitud se puede constituir de un conjunto de personas a condición de que sea con el consentimiento de cada una de quienes la componen; así, el *Leviathán* (figura a nuestro juicio tomada de la Biblia, Job 41:1), tiene la apariencia de un gigante cuya conformación y partes son las mismas que las de todos los que se le han doblegado, cuidando de defenderlos. Se debe llamar la atención sobre el hecho de que para Hobbes el Estado es, sin duda, un ente enorme incluso monstruoso y que aún así conserva un carácter benigno.

¹⁴ Ibid. pp. 63 y 64.

¹⁵ Ibid. p. 65.

En la conformación de ese Estado, además de la señalada idea, agrega formas de organización y administración social: *"La diferencia de gobiernos consiste en la diferencia del soberano o de la persona representativa de todos y cada uno de la multitud. ... como la soberanía reside en un hombre o en la asamblea de más de uno y como en esta asamblea puede ocurrir que todos tengan derecho a formar parte de ella, o no todos sino algunos hombres distinguidos de los demás"*.¹⁶ Como podemos observar, la escuela platónica de la existencia de soberanía o representación del individuo se retoma en Hobbes; es más, él mismo sigue la escuela de Engels al hablar de la representación de las asambleas y del derecho que tienen los hombres libres de participar en los asuntos del Estado.

En esta tesis, adicionalmente a los hombres libres existe una clase gobernante plenamente distinguida que dirige las formas de gobernar, de manera tal que, al igual que Aristóteles, Hobbes afirma que: *"Es manifiesto que pueden existir tres clases de gobierno, porque el representante debe ser por necesidad o una persona o varias; en este último caso o es la asamblea de todos o la de sólo una parte, cuando el representante es un hombre entonces el gobierno es una monarquía; cuando lo es una asamblea de todos cuantos quieren concurrir a ella, tenemos una democracia o gobierno popular; cuando la asamblea es de una parte solamente, entonces se denomina Aristocrática, no puede existir otro género de gobierno, porque necesariamente uno, o más o todos deben tener el poder soberano que como he mostrado ya, es indivisible"*.¹⁷

G. John Locke

Por su parte, John Locke estima que el Estado de naturaleza es el Estado pacífico; para garantizar la propiedad los hombres salen del Estado de naturaleza y constituyen una sociedad civil cuyo fin es conservar la propiedad. El poder del Estado o supremo poder, dice el autor, es el poder legislativo, lo esencial es crear leyes que sustenten al Estado.

"En primer lugar; cuando el poder legislativo ha sufrido una alteración la sociedad civil equivale a un Estado de paz entre los miembros que la forman y excluye el Estado de guerra mediante el arbitraje del poder legislativo que pone fin a todas las diferencias que puedan surgir entre uno y otro miembro".¹⁸ Este Estado de paz, donde los individuos en sociedad civil tienen un arbitraje neutro y positivo del gobierno, es el estado supremo o ideal del propio Estado como institución político-social, es decir, tiene que salvaguardar los intereses en paz pública de todos sus miembros, así, éstos se reproducen para el Estado y el Estado en sí se

¹⁶ HOBBS, Thomas, *Leviathan*, p. 58.

¹⁷ *Ibid.*, p. 151.

¹⁸ LOCKE, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, p. 161.

puede volver a generar. Siendo también importante el arbitraje también del poder legislativo donde se encuentra la representación ciudadana y se manifiesta el principio soberano del poder.

*"En este último (el poder legislativo) ninguno de los miembros de la sociedad tiene autoridad para hacer leyes, que obliguen a los demás y por eso cuando uno o más miembros a los que el pueblo ha nombrado se lanzan a legislar, las leyes que hacen no tienen autoridad y el pueblo no está por ello obligado a obedecerlos";*¹⁹ por lo que es necesario que exista la debida representación de los mandantes para que pueda haber un legítimo ejercicio del poder.

Este autor al igual que Hobbes, parte de la conformación del Estado mediante organismos de control, teoría denominada de pesos y contrapesos, que en el momento histórico referido fue la división y diferencia de poderes, *"como la forma de gobierno depende de que se coloque el poder supremo, que es el legislativo, en unas u otras manos, la forma de gobierno del Estado dependerá de la manera como se otorgue el poder de hacer las leyes, porque es imposible concebir que un poder inferior dé órdenes a otro superior".*²⁰

La separación de funciones públicas y de poderes ejercidos en la institución del Estado, no le resta importancia al poder soberano, es decir, al poder del Estado, que si bien se manifestaba en una monarquía que con Luis XIV llegó a decir: *"El Estado soy yo"*, no pasa inadvertida la existencia de un Estado fuerte centralizado, con una adecuada administración pública y financiera, así como un aparato represor que además de ideológico fue militar.

*"Sea cualquiera la forma de gobierno por la que se rija la comunidad política, el poder soberano debe gobernar por medio de leyes promulgadas o aceptadas y no por decretos improvisados o por decisiones imprevisibles; si ocurriese esto último, el género humano se encontraría en condiciones infinitamente peores que cuando vivía en el Estado natural".*²¹ Locke no separa su visión de la importancia que tienen las leyes para la sustentación del Estado, curiosamente este es su principal aporte al planteamiento jurídico del mismo.

¹⁹ Ibid. p. 168.

²⁰ Ibid. p. 150.

²¹ Ibid. p. 177.

H. Charles Louis de Secondat, Barón de La Brède y de Montesquieu

Su pensamiento refleja una de las reacciones más críticas contra las formas conservadoras de gobierno y el absolutismo monárquico de la época, en opinión de diversos autores, se aparta de las tesis contractualistas y se revela como partidario de una tendencia racionalista sobre el ejercicio del poder.

En su obra *Del Espíritu de las Leyes*, se advierte su preocupación por una teoría sociológica del Estado y del Derecho, proponiendo el llamado principio de división de poderes para asegurar la libertad individual y permitir que "el poder limite al poder".

Su aportación para el constitucionalismo moderno resulta determinante desde el momento en que las primeras leyes fundamentales de los Estados de corte liberal, adoptaron como postulado político el establecimiento de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como la existencia de frenos y contrapesos entre los mismos.

I. Jean Jacques Rousseau

La idea que tiene de la concepción del Estado se basa en el contrato social, en la pasión por la unidad del cuerpo social, en la subordinación de los intereses particulares a la voluntad general y en la soberanía absoluta e indisoluble de ésta.

Rousseau ve al Estado en una vinculación muy estrecha con lo que el gobierno ejerce, es decir, el control político y social del pueblo: "*como no existe más que un medio proporcional en cada proporción, no hay tampoco más que un solo buen gobierno posible en cada Estado*".²²

Siendo el Estado una estructura administrativa que en dimensiones paralelas tiene el control del aparato público (y privado) de la sociedad, pues "*el gobierno es en pequeño lo que el cuerpo político que lo contiene es en grande*",²³ entonces la pregunta obligada sería ¿qué es el gobierno?, a lo que Rousseau contesta: "*es un cuerpo intermediano establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política*".²⁴ Este cuerpo intermedio implícitamente especializado en la administración pública, detentador de poder de mando y

²² ROUSSEAU, *Juan Jacobo*, El Contrato Social, p. 99.

²³ *Ibid.*, p. 102.

²⁴ *Ibid.*, p. 98.

decisión, es quien también ejerce poder político a lo largo y ancho del territorio del Estado, por la vía de la aplicación y ejecución de las leyes, lográndose la libertad civil y política de la sociedad.

J. Friedrich Hegel

La teoría del Estado, la teoría del Derecho y la filosofía de la historia, constituyen en la doctrina de este autor, partes de un conjunto sistemático y coordinado. El Estado es la realidad de la vida ética, es el espíritu ético en cuanto a voluntad manifiesta, clave para sí mismo y sustancial, que piensa, sabe y cumple: *"El Estado es la realidad de la idea ética; es el espíritu ético en cuanto a la voluntad manifiesta, clara para sí misma, sustancial, que se piensa y se sabe y que cumple lo que se sabe y como lo sabe, en las costumbres el Estado tiene su existencia inmediata; en la autoconciencia del individuo, en su conocer y actividad, tiene su existencia mediata; y esta autoconciencia, por medio, de los sentimientos, tiene su libertad sustancial en él, como su esencia, fin y producto de su actividad"*.²⁵ es decir, que el Estado es lo racional en sí y para sí, entendiéndose como racional lo verídico y tangible hacia dentro y fuera; como el mismo autor señala, la racionalidad es la unidad y compenetración de la universalidad y la individualidad, como la realidad de la voluntad sustancial que posee en la autoconciencia particular, elevada a su universalidad, a la universalidad del Estado.

Tan es así la supremacía del Estado, que: *"frente a las esferas del Derecho y del bien privado, de la familia y de la sociedad civil, por una parte, el Estado es una necesidad externa, el poder superior al cual están subordinados y son dependientes las leyes y los intereses de esas esferas; mas, por otra parte, es su fin immanente y su fuerza radica en la unidad de su fin último universal y de los intereses particulares de los individuos, por el hecho de que éstos tienen frente al Estado deberes y derechos"*.²⁶

Un concepto más concreto de la idea del Estado en Hegel, es el generado en la Constitución Alemana y señala: *"Una multitud de seres humanos solamente se puede llamar Estado, si está unida para la defensa común de la totalidad de lo que es su propiedad, se entiende esto suficientemente de por sí, pero es necesario hacer notar que esta unión no ha de tener solamente la mera intención de defenderse, sino que ha de estar dispuesta a hacerlo mediante una auténtica resistencia cualquiera que sea el poder y el resultado logrado"*.²⁷ lo anterior significa que el sentido de territorialidad sólo se entiende cuando la soberanía o las fronteras son trastocadas y se vulnera esta pertenencia, consecuentemente el

²⁵ HEGEL, Friedrich, Filosofía del Derecho. p. 242.

²⁶ Ibid. p. 247.

²⁷ HEGEL, Friedrich, La Constitución Alemana. p. 56.

Estado debe prepararse para ser fuerte al interior y al exterior, así como para no perder el control del poder.

Las distintas dimensiones del Estado hacen muy difícil realizar los objetivos que explican que los individuos libres deben tener participación en los consejos y en la resolución de los asuntos públicos. Esta universalidad sólo es permitida a ciertos hombres que detentando el poder lo ejercen en representación de los demás. Con ello, Hegel discrepa de Rousseau y de los ideales que expresó en la democracia directa del contrato social y en el ejercicio de la soberanía; en este punto se revela como discípulo de Montesquieu, quien como es sabido, concedía gran importancia al volumen de las sociedades en relación con la forma política.

El realismo en extremo de la posición de Hegel se muestra tras el marco y la terminología idealista. Si bien rechaza la concepción clásica de democracia adoptada por Rousseau, al considerar que había pasado su momento histórico, sin embargo no se opone a nuevas formas democráticas de gobierno.

K. Karl Marx

Los elementos fundamentales que explican su idea del Estado son: la administración pública, el poder de la burocracia, las formas de representación de la sociedad, un parlamento, la existencia de permisos (vía dominación de una clase sobre otra), así como de libertades civiles y políticas.

En el libro *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, Marx nos da una aproximación al concepto de Estado, a través de los elementos del mismo y de sus respectivas funciones; es decir, la dominación política del Estado es la propia garantía de la existencia de su poder. El comportamiento del régimen político nos explica en gran medida la forma de organización y funcionamiento de la administración pública, elemento importante del Estado.

Del análisis de estos puntos podemos deducir que para Marx el Estado es el conjunto de relaciones de poder, una institución de clase, vinculada y coparticipe de los fenómenos políticos; es la propia contundencia de fuerzas que en la sociedad se presentan para la formación de nuevos estadios políticos.

En el *Manifiesto del Partido Comunista*, Marx define la función del Estado en la sociedad industrial: "*El poder político del Estado moderno es simplemente el comité que administra los negocios comunes de toda la burguesía*";²⁸ refiriéndose al Estado clasista imperante de la burguesía o clase burguesa, no a lo que era entonces un Estado burgués: "*Los economistas burgueses aducen que el*

²⁸ *Ibid.*, p. 29.

*moderno Estado policial (el del liberalismo clásico de dejar hacer, dejar pasar), facilitó la producción mejor que el derecho del puño, pero pasan por alto que el derecho de puño también es un derecho y que el derecho de los más fuertes vive igualmente en otra forma en su Estado de Derecho",*²⁹ por lo que el Estado es una institución de carácter supremo obligada a mantener el control del mismo.

Al igual que Marx, Lenin critica el sentido opresivo y represivo del Estado: "*El Estado es una máquina destinada a la opresión de una clase sobre otra, una máquina llamada a mantener sometidas a una sola clase todas las demás clases subordinadas*".³⁰

L. Hans Kelsen

Para Kelsen el principal ingrediente para configurar al Estado es indiscutiblemente el Derecho y analiza la actividad jurídica del Estado como creador del orden normativo estatal en donde la sociedad política aparece como conjunto de obligaciones y derechos, de creación y funcionamiento de estructuras políticas y que define relaciones entre individuos y poder público.

Dentro de su teoría de la estructura jerárquica del orden jurídico, concibe al Derecho en movimiento, en un constante proceso de renovación de su autocreación; trata de comprender al Derecho considerado como el orden creado que abarca su validez o dominio de validez.

Kelsen parte de la idea de que el Estado es pura y simplemente un sistema normativo vigente. El Estado como objeto de la ciencia jurídica tiene que ser la totalidad del orden jurídico; como sujeto de los actos del Estado, es solamente la personificación del orden jurídico; como poder, no es otra cosa sino la vigencia del mismo, no toma en cuenta la realidad social o la realidad estatal que en última instancia son las que crean, formulan, dan vida y circunscriben al Derecho.

Desde el punto de vista de Kelsen, para el Derecho no hay más Estado que el que se determina por sus propias normas; este concepto de alcance estrictamente jurídico entre Estado y sistema de Derecho Positivo, se refiere exclusivamente al ordenamiento jurídico vigente y no persigue demostrar que no haya medidas de carácter ideal para enjuiciar las normas jurídicas; de esta manera la equiparación entre Estado y Derecho no supone que por encima de la positividad no haya criterios valoradores e ideales políticos para la crítica de las normas existentes, así como para proceder a su actualización y reforma con un sentido justo.

²⁹ MARX y ENGELS, *Obras Escogidas*, T. I, p. 94.

³⁰ LENIN, V. I., *Sobre El Estado*, p. 12.

M. Hermann Heller

Este autor maneja esencialmente tres conceptos: el primero, señala que la Teoría del Estado es una ciencia cultural y no una ciencia natural; el segundo, explica que la Teoría del Estado es sociológica y, como tal, ciencia de la realidad y no ciencia del espíritu; y el tercero, dice que es una ciencia del estudio de las estructuras y no una ciencia histórica.

Para Heller es sumamente trascendental la Teoría del Estado porque persigue la descripción e interpretación del contenido estructural de nuestra realidad política; visto así, el Estado no debe concebirse como una conexión estrictamente racional de normas ni como sucesión temporal. Para él, debe concebirse al Estado como forma, como una conexión real que actúa en el mundo histórico-social.

El Estado tiene un contenido parcial de la compleja realidad de la vida, es decir de una realidad total, ya que sólo en ella se encuentran la vida y la verdad. El ser del Estado es cabalmente su devenir a través de actos de decisión política constantemente renovados, es su devenir en la lucha política entre poderes reales de voluntad, ante los cuales no es posible que el sujeto de conocimiento mantenga una absoluta neutralidad.

Concluye que el Estado no se puede concebir como fenómeno de expresión del pueblo ni de la sociedad de clases o de la opinión pública, y que no puede ser disuelto por el Derecho.

N. Otras concepciones

Autores contemporáneos más recientes han terminado por conformar un concepto o idea del Estado; así, Bonnard explica que: *"el Estado entraña tres factores; un país, un pueblo unido a él y ambos sometidos a una autoridad suprema. El Estado forma una unidad jurídica perpetua, e implica un socialismo social (SIC) que ejerce ciertos poderes jurídicos sobre una nación establecida en su territorio".*³¹

Este autor coincide con Jellinek cuando hace referencia a los elementos constitutivos del Estado, es decir, territorio, pueblo y gobierno: *"El Estado es la*

³¹ BONNARD, R., Le Droit et l'Etat dans la Doctrine Nationale Socialiste. p. 74.

corporación de una nación sedentaria dotada originalmente de un poder de mando".³²

El poder superior también es importante en Watt, que señala que: "*El Estado es una forma exterior de la sociedad a consecuencia de su organización*".³³ el carácter de organización en Carré de Malberg es también importante: "*El Estado es una comunidad de hombres organizados sobre un territorio organizado (SIC) en una potestad superior de acción, mando y cohesión*".³⁴

En un plano meramente político tenemos que el Estado en Weber: "*es una comunidad humana que reclama con éxito el monopolio del uso legítimo de la fuerza física en un territorio determinado*".³⁵ agrega al concepto de Estado la acción coercitiva en forma legítima, precisamente para estar en posibilidades de mayor y mejor control social.

Para concretar la idea del Estado podemos decir, coincidiendo con Arnaldo Córdova, que: "*el Estado moderno constituye el resultado del acuerdo de voluntades de todos los integrantes de la sociedad ... pues en los hechos el Estado nace como resultado de una revolución política cuyo objetivo es la equiparación jurídica de los individuos*".³⁶ Definición que consideramos aplicable para el Estado mexicano, que efectivamente es la suma de voluntades de los individuos y grupos que componen los diversos y diferentes sectores de la sociedad mexicana, producto de una revolución político-social, donde ciertamente el objetivo fue la equiparación jurídica de los individuos.

Los estudiosos del fenómeno de la institución del Estado, admiten lo trascendental que resulta este elemento en la vida de los pueblos constituidos como países: el factor de poder generador del Estado da por resultado condiciones de supremacía y dominación, por lo que también compete al Estado desarrollar de mayor y mejor manera todas y cada una de sus partes.

Así, el Estado va adquiriendo singularidades; sólo el tiempo y los teóricos nos darán el conocimiento fehaciente en este campo, sin omitir el papel de las Ciencias Política y Jurídica en la formación de la teoría y la praxis.

³² JELLINEK, George. L'Etat Moderne et son Droit. p. 256.
³³ Citado por Aurora ARNAIZ en Estructura del Estado. p. 27.
³⁴ CARRE DE MALBERG, Teoría General del Estado. p. 37.
³⁵ WEBER, Max, El Político y el Científico. p. 39.
³⁶ CORDOVA, Arnaldo, Sociedad y Estado en el Mundo Moderno. p. 34.

2. Antecedentes históricos del Estado mexicano

Descubrir el origen y la identidad del Estado mexicano implica retrotraerse al legajo histórico que precede a nuestra realidad presente. Así, resulta interesante hacer notar que ya desde la etapa precolombina se advierte una organización social de tipo estamental.

En efecto, a manera de ejemplo, sólo recordaremos que en la sociedad mexica-azteca se dio, como lo señalan los historiadores, una articulación social claramente definida con una base piramidal donde el *tlatoani* era el supremo jefe que centralizaba en su jurisdicción todo el poder y tenía bajo su autoridad una administración dedicada a la ejecución precisa de los asuntos públicos. Si bien podría considerarse que se trataba de una forma de gobierno equiparable a la de tipo monárquico, existían instituciones que le daban movilidad y vigencia, como eran: régimen jurídico propio, organización administrativa y estructura financiera regida por el trueque, que en cierta medida era semejante a la mercancía que como dinero tenía la validez que el intercambio de la oferta y la demanda establecían.

Por otra parte, existían clases sociales claramente delimitadas por el papel que jugaban dentro de la sociedad y por la expropiación que del excedente de los medios de producción se daba, por lo que este sentido de clase permitía incluso tener una casta militar para el resguardo y expansión de los intereses de la sociedad mexica-azteca.

Así pues, durante este período de la historia de México, podemos concluir la existencia de incipientes formas de organización política, con sistemas jurídicos propios, idiosincrasias comunes y regionalismos particulares que contribuían a generar una idea de unidad en el seno de las comunidades establecidas en territorios específicos.

Cabe destacar que los rasgos característicos de autocracia y centralización antes apuntados, no desaparecieron completamente durante el período de la colonia pues, como sabemos, la sociedad colonial a pesar de contar con sus propias estructuras organizativas y jurisdiccionales, se encontraba sujeta a la acción monolítica del virrey, de las audiencias y por último de la Corona.

En efecto, debe tenerse presente que aun y cuando la conquista provocó un cambio determinante en el régimen político y jurídico precolombino, los conquistadores conservaron muchas de las instituciones establecidas por conveniencia derivada de la propia colonización y porque habían resultado eficaces en un momento determinado.

De esta manera, la Nueva España configuró uno de los tantos Estados derivados del colonialismo imperante en esa época y del cual podemos referir como elementos característicos: la dependencia política de la Corona Española, la explotación económica del territorio, el establecimiento de barreras sociales entre conquistadores y conquistados, la elaboración de un sistema ideológico de justificación de la situación impuesta mediante la inducción para que el sometido aceptara voluntariamente al dominador por su presunta superioridad racial y cultural, y finalmente, la actitud psicológica en virtud de la cual el colonizador mostraba un trato especial al colonizado que puede considerarse una mezcla de paternalismo, menosprecio y temor, en tanto que aquél respondía con extrañeza y admiración fácilmente convertible en odio y hostilidad.

Culminada la etapa colonial en virtud de la consumación de la independencia, si bien se rompió con la dominación española, no se destruyeron las estructuras y fundamentos sociales, políticos, jurídicos y económicos que ya existían; así, México nació a la vida independiente en un contexto de extrema fragmentación del poder, debido en gran parte, a la naturaleza de la dominación que había sido destruida.

Para 1842, España había comenzado a consolidar su geografía política y su estructuración como Estado-nación, de ahí que la adquisición de un vasto imperio en el siglo XVI tuviera como resultado la atrofia del proceso de consolidación y provocara el despliegue de la estructura patrimonial española.

En los primeros setenta años del siglo XVI, la conquista y colonización de América estuvo principalmente en manos de empresarios investidos de amplios poderes discrecionales. El control político de la iniciativa privada era predominante en tanto que el de la Corona era tan solo nominal. Los conquistadores mantenían la disciplina, ejecutaban la justicia civil y militar, y distribuían los beneficios de la conquista como empresa, por ejemplo, la asignación del trabajo indígena en la encomienda para haciendas, minas y obras públicas, la disposición del tributo, los servicios que debían los nuevos vasallos, etc...

Por otro lado, en el último momento del siglo XVII, la conquista se convirtió en pacificación, los conquistadores fueron controlados políticamente y se creó una estructura administrativo-burocrática en las ciudades con mayor población. Al virrey, representante del monarca, se le confirió la administración de las dependencias ultramarinas de Castilla, la armonización y equilibrio de las fuerzas locales y la conservación de la hegemonía metropolitana; como prueba clara podemos señalar al Real Consejo de Indias.

En tal virtud, podemos ver que el esquema administrativo-corporativo se repetía con una estructura bien definida de administración pública, donde la centralización del poder y las funciones derivadas del ejercicio del poder se daban nuevamente en este periodo. El Estado en este momento era una institución plenamente

constituida y conformada que respondía a todas las premisas de la idea de Estado.

A manera de modelo de esta estructura colonial, podemos remitirnos a lo que establece Guillermo F. Margadant como la combinación de tendencias de la acción jurídica: *"Desde el comienzo del siglo XVI, dos grandes corrientes se encontraron en México, y se amalgamaron con fuerte dominio, la primera era una civilización neolítica, en su aspecto jurídico de carácter predominantemente azteca, y la segunda, la civilización hispánica, en cuyo derecho las influencias romanas se mezclaban con restos de derechos germánicos, normas canónicas, mucha reglamentación monárquica e inclusive (cuando menos en la terminología) rasgos arábigos"*.³⁷

El crecimiento de los factores productivos se dio en concordancia con el incremento de las relaciones sociales de producción, como lo fueron: la explotación minera del norte y centro del país, la agricultura, la propia producción de plata y oro, etc.; en sí, el crecimiento novohispano provocó que aumentaran las causas conflictivas, lo anterior, además de una rápida expansión demográfica, hizo necesario mantener y buscar el control organizacional de la sociedad, ya fuera por la vía de la administración del poder o simplemente del ejercicio del mismo.

Para ubicarnos nuevamente en el contexto histórico mexicano, cabe citar a Felipe Leal, quien sostiene que: *"En el desarrollo del Estado Mexicano durante el siglo diecinueve pueden distinguirse dos momentos: uno, que va de la independencia política de España a la revolución de Ayutla, y otro, que partiendo de la revolución de Reforma se extiende hasta los inicios del siglo actual. El primero es un período formativo; el segundo, de consolidación"*.³⁸

Para que pueda darse este proceso de formación y consolidación del Estado mexicano, el autor parte del análisis de que existió un paso de degradación de las condiciones imperantes en la Nueva España, ya que en este momento existieron distintas formas de producción, particularmente capitalistas, aun cuando no llegaron a ser dominantes, lo que les restó una verdadera y definitiva consolidación.

Consumada la guerra de independencia el naciente país se debatía en una incertidumbre donde dos instituciones tenían preeminencia en el Estado: el Ejército y la Iglesia.

"Tras la guerra de independencia ... El ejército había asumido un papel estratégico debido al carácter de fuerza centralizada; sirviendo no sólo de apoyo a los

³⁷ MARGADANT, Guillermo F., Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, p. 27.

³⁸ LEAL, Juan Felipe, La Burguesía y el Estado Mexicano, p. 49.

terratrinites y la Iglesia, sino manifestando aún intereses particulares ... el clero constituía -por la extensión de su patrimonio, por su estructura interna y por su presencia en todo el país-, un importantísimo factor real de poder ... la Iglesia vivió sujeta a la corona española durante la colonia por medio del patronato. Esta sujeción se acentuó con los Borbones, merced al realismo. Pero al realizarse la independencia política de España, la Iglesia rechazó las pretensiones del Estado Mexicano a suceder a la corona española en esas prerrogativas".³⁹

Si bien la Iglesia y el Ejército son instituciones del Estado, debemos tener presente que no son las únicas que han trascendido por contribuir a la conformación del mismo, pues no olvidemos que el naciente Estado mexicano también tuvo que enfrentarse a problemas de organización y administración pública, así como a la prestación de servicios cada vez mayores y mejores, por ejemplo, *"la falta de un sistema de transportes era uno de los más graves problemas que enfrentaba el nuevo Estado".⁴⁰*

Desde la consumación de la independencia respecto de España hasta la restauración de la República, la gran mayoría de los gobiernos de México fueron excesivamente frágiles en su duración política, incluso militarmente hablando no fueron lo suficientemente fuertes.

En la primera mitad del siglo XIX, cerca de cincuenta administraciones trataron de dirigir los asuntos públicos del país, es más, en algunos casos hubo gobiernos simultáneos y espurios. Estas circunstancias trajeron como consecuencia rebeliones, cuartelazos y golpes de Estado; además de las guerras que tuvo México con Francia y Estados Unidos, y que costaron la cesión de buena parte del territorio mexicano.

Así, el Estado surgido de la reforma, se distinguió de su antecesor tanto en lo concerniente a sus rasgos teóricos como, esencialmente, en lo relativo a su organización real y en la forma en que fue promotor del desarrollo social: *"El Estado se convierte a partir de cierto momento en el principal promotor, sino es que el único, del desarrollo social, debido sobre todo, a la enorme dispersión de los factores productivos y a la debilidad de las relaciones económicas modernas".⁴¹*

Para 1867, al tiempo de la República y hasta el período que va de 1900 a 1914, se da un paso importante en la consolidación del Estado, es decir, que a nivel político pese a la permanente inestabilidad en todos los ámbitos, a lo largo del referido período se observa una misma forma de Estado: el liberal-oligárquico.

³⁹ Ibid. pp. 55 y 56.

⁴⁰ Ibid. p. 57.

⁴¹ CORDOVA, Arnaldo, La Formación del Poder Político en México. p. 17.

El régimen del general Porfirio Díaz fue incapaz de ofrecer una salida a la crisis que además de económica fue político-social por la desigualdad existente; el bloque en el poder comenzó a debilitarse al grado de llegar al rompimiento por completo ante la embestida de los ejércitos populares sublevados en la Revolución Mexicana. Esta insurrección popular no sólo liquidó a los gobiernos de Porfirio Díaz, Francisco I. Madero y Victoriano Huerta, sino también dislocó al Estado liberal-oligárquico imperante en ese tiempo.

El factor detonante de la Revolución Mexicana fue la sucesión presidencial de 1910, en la que las clases y los grupos dominantes cayeron en un fuerte conflicto de autorepresentación o sobrerrepresentación que eran fenómenos políticos característicos de dicho momento histórico.

El Estado mexicano sufrió una vez más un reacomodo, pues por el conflicto surgido en la esfera del poder a la vuelta del siglo, la economía mexicana había entrado en una profunda crisis. Los Estados a nivel mundial en todas sus aseveraciones y tendencias ideológicas también estaban en crisis, la depresión mundial de 1900-1901 había puesto fin a la época dorada de las exportaciones.

En 1905 ya se había reajustado la política monetaria para buscar la estabilidad mediante su vinculación al patrón oro; con esto, se terminó con el proteccionismo de *facto* que había prevalecido durante los últimos treinta años por la depreciación de la plata; acciones como ésta, hicieron que se desvanecieran las ventajas monopolistas que disfrutaban los terratenientes que producían para el mercado doméstico mexicano.

En lo que al Estado se refiere, en los primeros años del movimiento precursor (1900-1903), la exigencia de la democracia liberal había hecho coincidir a opositores de clases distintas en fines comunes, tales como: la caída del gobierno de Díaz, la restitución de las Leyes de Reforma y una moderada reestructuración social y económica que pese a todo fue por demás trascendente.

Por otra parte, una etapa más radical comenzó con la realización de huelgas e insurrecciones, pasos importantes en la lucha revolucionaria; así, al expresar sus ideas en el periódico *Regeneración*, Ricardo Flores Magón apuntaba que la revolución había llegado a un punto en que forzosamente tenía que seguir dos caminos: o degenerar en un movimiento simplemente político en el que encontrarían garantías solamente los jefes y los ricos, quedando los pobres en la misma o peor condición de antes, o por el contrario, seguir su marcha avasalladora convirtiéndose por completo en una verdadera revolución económica por la cual luchaba el Partido Liberal Mexicano, y cuyo triunfo sería la toma de posesión de la tierra y de la maquinaria de producción para el uso y libre disfrute de ella por todos los habitantes de México, hombres y mujeres.

Como podemos ver, Flores Magón vislumbraba el avance del proceso revolucionario, que habiendo iniciado como económico pasó a trastocar las estructuras político-sociales e incluso ideológicas del Estado mexicano.

La destrucción del Estado liberal-oligárquico hizo que las clases y fracciones en el poder perdieran su aparato de dominación, sin ejército, sin rurales, sin jefes políticos, sin ministros ni jueces, en suma, sin legitimidad alguna; las clases dominantes del porfiriato se encontraban imposibilitadas para gobernar o para tener a sus representantes en un Estado existente pero poco tangible.

Entre los puntos torales que el Estado mexicano sustentó en este momento y que le sirvieron para el México postrevolucionario, por un lado, se encuentra la democracia representativa, pues el movimiento revolucionario tenía una clara representación popular no sólo a través de sus líderes y dirigentes, oficiales o populares, sino la representatividad doctrinaria de un proceso transformador y rebelde. Por otro lado, la forma en la que la figura del Presidente se constituyó como característica fundamental del nuevo Estado, permitió conservar el concepto del "hombre fuerte" surgido como herencia del México precortesiano y del coloniaje.

Por ello, coincidimos con Arnaldo Cordova, cuando afirma que: *"El papel central que el Estado ha desempeñado en el desarrollo de México, corresponde en realidad al hecho de que el Poder Ejecutivo ha sido fortalecido, como único camino para que el Estado desempeñe tal papel"*,⁴² asimismo, el sistema corporativo ha permitido la condensación de fuerzas en organizaciones cohesionadas en función de intereses de grupo y de clase, es más, condensadas en función de ideologías.

Consecuentemente, el proceso revolucionario, permitió delinear un nuevo Estado mexicano, más tangible y concreto pese a su rebuscada conformación, en pocas palabras, un Estado sólido. La Constitución Política de 1917, trazó los rasgos esenciales de este nuevo Estado, como claro testimonio de las diferencias que enfrentó la burocracia política y militar que le dio luz y vida; es más, si en algunas partes del texto constitucional se advierten los planteamientos clásicos del liberalismo en otras se niegan por completo.

De la misma manera, se reconoce la igualdad jurídica de los mexicanos pese al antagonismo de clases existente, es más, para evitar que ese antagonismo irreconciliable devorara a la sociedad en una lucha estéril, se propuso la intervención de un "árbitro imparcial" que debía ser el propio Estado en su papel de mediador de conflictos y con un poder situado, aparentemente, por encima de las clases prominentes de la sociedad. Sin embargo, en primera instancia y ante

⁴² *Ibid.*, p. 45.

la falta de consolidación del Estado, ese "árbitro" tuvo que ser la burocracia política y militar imperante del momento.

3. Doctrina política del Estado mexicano

Sin lugar a dudas, es difícil conceptualizar la doctrina filosófica que ha motivado el pasado, presente y futuro del sistema político mexicano y del Estado mismo, sin perder de vista el legajo histórico que ha determinado tanto la función organizadora de la vida política como la doctrina teórico-metodológica que ha cohesionado al Estado mexicano; en este sentido Pablo González Casanova⁴³ explica esta característica de acuerdo con la existencia de factores reales de poder, los verdaderos factores del poder en México -como en muchos países hispanoamericanos- han sido y en ocasiones siguen siendo: a) los caudillos y caciques regionales y locales, b) el ejército, c) el clero, d) los latifundistas y los empresarios nacionales y extranjeros. Se trata, en todos los casos, de personajes e instituciones que han influido o influyen directamente en la acción gubernamental.

Estos factores que han influido en las decisiones del Estado, los hemos encontrado presentes, en una u otra forma, en mayor o menor medida, durante toda la historia política de México y son éstos, precisamente, quienes han determinado la conformación de una ideología nacionalista que salvaguarda la soberanía, la cultura y la unidad social.

El sistema político mexicano desde su primera e incipiente formación, posee rasgos que además de darle particularidad en el contexto histórico nacional, lo sitúan en un contexto geográfico determinado, ante una sociedad heterogénea pero definida y con una conducción del Estado que por medio de su acción gubernamental tiene un desarrollo singular que lo tipifica.

En este sentido, para deducir o indagar la doctrina política que nos da vida como Estado, la debemos contextualizar en estos términos, es decir, correlacionada con los factores que han incidido en los grandes cambios y transformaciones que la sociedad y el pensamiento mexicano han sufrido durante su historia.

El Estado mexicano ha pretendido interpretar y hacer suyas las aspiraciones de la sociedad, y al dar satisfacción a esas aspiraciones, se ha forjado un amplio consenso en el sentido de que el desarrollo de México debe ser concebido como el modo en que se seguirán satisfaciendo esas aspiraciones y otras necesidades cada vez con mejor y mayor medida; para tal efecto, se ha requerido de una doctrina que permita concretar la idea que de nación se tiene o se espera a

⁴³ GONZALEZ CASANOVA, Pablo, *La Democracia en México*. p. 45.

manera de proyecto, pero no de proyecto de grupo o de clase, según la crítica que ha formulado Arnaldo Cordova,⁴⁴ sino como proyecto nacional.

A nuestro juicio, si quisiéramos dar una denominación a la forma en que se ha tratado de sustentar la doctrina estatal desde hace casi diez años la respuesta podría ser "liberalismo".

Para Ortega y Gasset: *"El liberalismo antes que una cuestión más o menos política, es una idea radical sobre la vida: es creer que cada ser humano debe quedar franco para henchir su individual e intrasferible destino".*⁴⁵

Manuel García Pelayo sostiene que: *"El liberalismo se caracteriza por ser una concepción individualista; es decir, una concepción para la cual el individuo y no los grupos constituyen la verdadera esencia; los valores individuales son superiores a los colectivos; y el individuo, en fin, decide su destino y hace historia";*⁴⁶ lo anterior en el plano del individuo-ciudadano, es decir, un liberalismo girando en torno a la libertad.

En el Estado liberal, este liberalismo es el instrumento para hacer efectiva esa libertad, siempre y cuando se cumplan los lineamientos siguientes: *"a) El reconocimiento patente y solemne de un grupo de derechos individuales que acotan una esfera de libertad personal frente al poder del Estado, b) un principio de organización de su poder de manera que se limite a sí mismo y garantice la vigencia de tales derechos (división de poderes y otros métodos), c) la sumisión del Estado a unas normas jurídicas precisas mediante las cuales quede eliminado todo arbitrio peligroso para la seguridad de la gran esfera jurídica individual y contraria a la dignidad e igualdad sustancial de los sometidos, es decir del Estado de Derecho".*⁴⁷

Raúl Cardiel Reyes afirma que dentro de los grandes pensadores del liberalismo existe una tendencia hacia lo social, considerando a enciclopedistas franceses como Montesquieu, Condorcet y Rousseau, como: *"partidarios mas bien de un liberalismo social que pedía al Estado interviniese en favor de los pobres y de los débiles, de las clases populares tan desprotegidas en las primeras etapas de desarrollo capitalista. Montesquieu decía que el Estado era el responsable de garantizar a los ciudadanos una vida asegurada, el alimento, el vestido y un género de vida que no sea contrario a la salud; Condorcet fue el primero en distinguir lo que se llaman ahora, las libertades formales y las reales, los derechos que la ley reconoce a los ciudadanos y aquellos de que realmente gozan y*

⁴⁴ CORDOVA, Arnaldo, La Formación del Poder Político en México. *Op. cit.* p. 62.

⁴⁵ Enciclopedia Jurídica Omeba. T. XVIII. p. 414.

⁴⁶ GARCIA PELAYO, Manuel, Derecho Constitucional Comparado. p. 144.

⁴⁷ *Ibid.* p. 149.

Rousseau dijo que los derechos humanos deben limitarse en todo aquello que exige el interés general de la sociedad".⁴⁸

Parecería ser que el término surgió en la segunda década del siglo XIX, en la cual las aspiraciones predominantes y los movimientos sociales orientados hacia la realización práctica de la libertad se consolidaron bajo la denominación de liberalismo. Así, con esta significación fue usado por primera vez en Madrid en 1810, y se extendió rápidamente incluso hasta América.

Ello, no obstante que ya se venía utilizando desde tiempo atrás: "Locke lo anuncia, posteriormente Montesquieu lo formula; Kant eleva sus principios a esencia del Derecho mismo, Humbolt y Stuart Mill hacen de él una concepción del mundo y casi una religión".⁴⁹

Es de advertir cierta uniformidad de criterios para considerar a John Locke como el padre del liberalismo. En lo que a México se refiere, el liberalismo tiene un excelente estudio del periodo histórico y de la fenomenología política, nos referimos a Jesús Reyes Heróles, quien al ubicar el liberalismo en el contexto nacional señala: "Para apreciar el liberalismo mexicano basta ver sus rendimientos; las instituciones y libertades de nuestro régimen constitucional, la separación entre la Iglesia y el Estado; la existencia de una sociedad secular con un Estado que no recurre a la compulsión para obtener el cumplimiento de conductas forzosas exigidas por compromisos extralegales y extrasociales, y que tampoco se inhibe para ejercer su supremacía frente a cuerpos, grupos y privilegios. Nuestra sociedad es libre y abierta aun a su propia modificación. Gracias a los liberales no tenemos una oligarquía constante, hereditaria que maniate la posibilidad nacional de autotransformación".⁵⁰

Otras opiniones coinciden en afirmar que el liberalismo como ideología y doctrina social comenzó a tener vigencia con la cada vez mayor incursión en los asuntos del Estado de la clase media criolla y que dio inicio con la Constitución de Apatzingán de 1814.

Pese al férreo nacionalismo mexicano, el pensamiento y las realizaciones norteamericanas resultan decisivas. Fray Servando Teresa de Mier⁵¹ lo señala en su famoso discurso sobre la federación mexicana; también las instituciones norteamericanas vinieron a México por vía indirecta, podemos citar la obra de Alexis de Tocqueville *La Democracia en América* que resultó determinante en las convicciones de Mariano Otero y Manuel Crescencio Rejón. Pero definitivamente fueron Rousseau y Montesquieu los que mayormente influyeron.

⁴⁸ CARDIEL REYES, Raúl, *La Filosofía Política del México Actual*. pp. 18 y 19.

⁴⁹ Enciclopedia Jurídica Omeba. *Op. cit.* p. 418.

⁵⁰ REYES HERÓLES, Jesús, *El Liberalismo Mexicano en Pocas Páginas*. T. III. p. IX.

⁵¹ TERESA DE MIER, Fray Servando, *Sobre la Federación Mexicana*. p. 4.

Estas ideas son retomadas durante la Revolución Mexicana con la particularidad de definir y conceptualizar al movimiento citado.

Al respecto, Arnaldo Córdova afirma que: *"La eficacia que mostraron los revolucionarios de ligarse a las masas populares, manipulando sus demandas y organizándolas bajo su dirección para tomar el poder y para conservarlo, nos ha decidido a calificar a la Revolución Mexicana como una revolución populista"*.⁵² Esta connotación la podemos matizar argumentado que más que populista fue popular, ciertamente un movimiento social que buscaba de mayor y mejor manera un sentido de libertad social.

En el caso de Adolfo Gilly, la revolución con tendencia socializante fue interrumpida y con ello el proyecto liberal-socialista que contenía: *"El núcleo esencial de la revolución es la potencia irresistible de la guerra campesina mexicana iniciada en 1910 y de su dinámica interior objetivamente anticapitalista, que enlaza las formas de organización económica y social comunales precapitalistas de las masas campesinas con la perspectiva de la revolución socialista, de la organización económica y social colectiva del Estado Obrero que constituye el socialismo"*.⁵³

Con relación al Estado que se pretendía socialista y que no lo era desde el punto de vista ideológico, ni tampoco político, Carlos Mariátegui apunta que: *"El Estado Mexicano no era ni en la teoría ni en la práctica un Estado socialista, la revolución había respetado los principios y las formas del capitalismo, lo que este Estado tenía de socialista coincidía en su base política obrera"*.⁵⁴

Es por esto que podemos afirmar que las ideas que motivaron la Revolución Mexicana corresponden a las de un liberalismo con sentido social, adoptado en buena parte por la Constitución de 1917; así lo sustenta el ya citado Jesús Reyes Heróles, al decir: *"Y es que el liberalismo no únicamente es un largo trecho de nuestra historia, sino que constituye la base misma de nuestra actual estructura institucional y el antecedente que explica en buena medida el constitucionalismo social de 1917"*.⁵⁵ De igual manera, coincide con tal opinión Raúl Cardiel Reyes, al afirmar que: *"La revolución mexicana no necesariamente fue ideológica, porque no se hizo con los postulados de una nueva filosofía política, la doctrina que animó ese movimiento fue la filosofía del liberalismo"*.⁵⁶

⁵² CORDOVA, Arnaldo, La Ideología de la Revolución Mexicana, p. 33.

⁵³ GILLY, Adolfo, La Revolución Interrumpida, p. 32.

⁵⁴ MARIATEGUI, José Carlos, México y la Revolución, p. 42.

⁵⁵ REYES HERÓLES, Jesús. Op. cit. T. I, p. XIII.

⁵⁶ CARDIEL REYES, Raúl. Op. cit. p. 13.

Consecuentemente, dentro de las particularidades que tiene la filosofía liberal del Estado mexicano podemos enunciar tres:

a) Su sentido social, pues ante las diversas necesidades de un amplio desarrollo, provocó que se dieran atribuciones concretas al Estado, mismas que realizó a través del sector público -administración pública-, lo que rompió con el molde del Estado gendarme o policía que había sostenido la tesis individualista.

b) Su profundo nacionalismo, creemos que el actual sentido nacionalista es consecuencia de la independencia pero fundamentalmente de la revolución, concretamente de los artículos 27 y 123 constitucionales que son su manifestación más clara. Asimismo, se expresa en el arte y la cultura, sobre todo en la novela revolucionaria y la pintura muralista que constituyen el reflejo más intrínseco del nacionalismo.

c) Su deseo de transformación, de cambiar, de progresar, esto es, de adaptar a las realidades imperantes sus ideales como Estado-nación; México ha tenido la virtud del Estado ecléctico, o sea, del que tiene capacidad para adecuarse a la cotidianidad que los momentos históricos exigen. Al respecto, Jesús Reyes Heróles, dice: *"En la entraña misma de la evolución de México yace una divergencia medular sobre el papel de las leyes e instituciones, como instrumentos para impulsar el progreso".*⁵⁷

Es por ello, que el liberalismo de contenido social permite darle al Derecho funciones y actividades concretas para poder modificar una realidad con la cual no está conforme; por eso, el hecho de que se reconozca a la ley como impulsora del cambio está presente en muchos juristas.

*"Ninguna situación política es permanente, mientras no está de acuerdo con la ley, puesto que ésta es la que conserva la unidad de dirección y movimientos a través del cambio; pero ninguna ley es duradera ni puede servir para la adaptación de la política práctica, sino es la representación del espíritu de las condiciones sociales".*⁵⁸

En tal virtud, si cambia la sociedad tendrá que cambiar el Derecho, por ser su principal fuente de legitimación y vigencia.

⁵⁷ REYES HERÓLES, Jesús. *Op. cit.* T. II, p. 393.

⁵⁸ *Ibid.*

III. El constitucionalismo mexicano

Tal y como lo sostiene el Dr. Jorge Carpizo, la Constitución Política de un país *"puede ser la ruptura total o casi total del orden jurídico anterior o bien representar una evolución jurídico-política respecto a su antecesora"*.⁵⁹

En efecto, el constitucionalismo mexicano es una muestra por demás elocuente de los dos fenómenos que pueden dar origen a una nueva Ley Fundamental; así, resulta incuestionable que la llamada Carta de Querétaro, *"es la síntesis de nuestro devenir histórico, político, jurídico y social a partir de la guerra por alcanzar nuestra independencia. En ese documento se encuentra plasmado con claridad lo que México ha sido; las luchas duras y fuertes, para ser lo que hoy es y lo que desea ser en el futuro inmediato, así como su proyecto como nación soberana y digna"*.⁶⁰

En consecuencia, surgidas de movimientos sociales y de particularidades históricas, las normas jurídicas han sustentado al Estado de Derecho mexicano y han dado efectiva existencia al constitucionalismo que hoy existe.

1. Momentos históricos del constitucionalismo mexicano

Bajo el contexto anteriormente precisado y sin obviar la influencia que pudo haber tenido en nuestro constitucionalismo la Constitución Gaditana de 1812, a nuestro juicio y coincidiendo con la apreciación del propio Dr. Jorge Carpizo: *"la Constitución mexicana de 1917 configura un orden jurídico, político y social que parte de nuestra guerra de independencia con la Constitución de Apatzingán en la cual se configuró un sistema jurídico basado en: la noción de soberanía y los derechos del hombre, con exclusión de la libertad religiosa, un régimen republicano, el principio de la división de poderes y un sistema representativo indirecto. La Constitución de 1824 agregó a esos lineamientos fundamentales el sistema federal de 1825 a 1855 se enfrentaron dos concepciones del mundo y de la vida, dependiendo del partido político que detentaba el poder, dominaba una u otra. La Constitución de 1857 retomó los caminos de sus antecesoras de 1814 y 1824 y las enriqueció con el rechazo a la intransigencia religiosa, el reconocimiento del juicio de amparo que provenía de una Constitución local de 1841 y de 1847 a nivel federal. El año de 1859 construyó otro gran principio constitucional: la separación del Estado y las iglesias. La Constitución de 1917 retomó esos principios de sus antecesores, los afinó y reconstruyó de acuerdo con la evolución sociopolítica de esas décadas y se decidió por dos nuevos y muy*

⁵⁹ CARPIZO, Jorge, "Prólogo" a Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su Septuagésimo Quinto Aniversario, p. VII.

⁶⁰ Ibid. pp. VII y VIII.

importantes principios: la supremacía del Estado sobre las iglesias y la justicia social como una garantía constitucional.⁶¹

Puntualizado lo anterior, vale la pena abordar el análisis particularizado de cada uno de los ordenamientos constitucionales que han dejado su huella en la historia del constitucionalismo mexicano.

A. Constitución Política de la Monarquía Española de 1812

Si bien la Constitución Política de la Monarquía Española mejor conocida como Constitución de Cádiz de 1812, fue parcialmente vigente en México, puede considerarse válidamente como el primer antecedente para comprender la evolución político-constitucional en el país.

En efecto, siguiendo el punto de vista del maestro Felipe Tena Ramírez,⁶² la Constitución gaditana habiendo sido suspendida en su aplicación por el virrey Venegas, fue restablecida en algunas de sus partes por el virrey Calleja, como lo fueron las relativas a elecciones de Ayuntamientos, de Diputados para las Cortes de España, de Representantes para la Juntas Provinciales y todo lo relacionado con la organización de los Tribunales que sustituyeron a las Audiencias. Dicha Ley Fundamental, dejó de regir en la Nueva España en 1814 por Decreto de Fernando VII que restauró el sistema de gobierno absolutista suprimiendo a las Cortes.

B. Constitución de Apatzingán de 1814

Como un vestigio del absolutismo español, la naciente República heredó un problema enorme con la centralización del poder que se había practicado, por lo cual José María Morelos y Pavón se planteó por vez primera la pregunta de cómo afrontar ese problema que implicaba también concentración del poder y no así un Estado consolidado, por lo que entre otras cosas, propuso el equilibrio de poderes como un medio de limitar y distribuir el poder político.

Morelos convocó a un Congreso Constituyente que se instaló en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813 y que se integró por seis diputados designados por el propio Morelos. Fue en la misma sesión inaugural donde se dio lectura a los veintitrés puntos llamados *Sentimientos de la Nación*, que constituyeron los

⁶¹ Ibid. p. VII.

⁶² TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808-1991. p. 59.

primeros lineamientos fundamentales derivados de una aspiración social que expresaba, por primera vez, la preocupación para que el naciente Estado se convirtiera en una organización política permanente e independiente.

Cabe señalar que el reglamento que rigió a este Congreso, preveía que una vez que se integrara como Constituyente se procedería en su primera sesión a la distribución de poderes.

En esta Constitución de Apatzingán conocida también como Decreto para la Libertad de la América Mexicana, se ve la influencia liberal cuando en el artículo 5º se señalaba que: *"Por consiguiente, la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución"*.⁶³ Es decir, este artículo consagraba la soberanía popular más de la revisión del contenido del documento de Apatzingán, también se desprende el principio de la limitación del poder público mediante la división de poderes, de manera tal que en el artículo 11 se afirmaba que: *"Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares"*.⁶⁴; en tanto que en el artículo 12 del mismo ordenamiento, se establecía que: *"Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación"*.⁶⁵

A la Asamblea le correspondían no sólo las atribuciones legislativas, sino que dicha corporación estaba investida de una facultad tan poderosa como la del control de la constitucionalidad, pues era de su competencia resolver las dudas de derecho y de hecho que se dieran en orden a las facultades de las supremas corporaciones; esta facultad demostraba en buena medida la institucionalidad y facultad gubernativa del Estado.

Frente a un Legislativo fuerte, el Ejecutivo únicamente contaba con el derecho de veto, mismo que era sólo para efectos suspensivos, es decir, que una vez que regresaba el proyecto con las correspondientes observaciones al Congreso, si éste no las juzgaba contrarias a la ley las mandaba publicar. En lo que se refiere al Poder Judicial representado por el Supremo Tribunal, éste conocía también de asuntos exclusivamente relacionados con la función jurisdiccional.

No olvidemos que la Constitución de Apatzingán de 1814, aun y cuando no tuvo aplicación práctica, fue la respuesta a una serie de necesidades políticas que había que afrontar por una sociedad mexicana que no estaba habituada a utilizar formas institucionalizadas para solucionar sus problemas.

⁶³ *Ibid.*, p. 33.

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ *Idem.*

C. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

No obstante que ya existían los antecedentes constitucionales tanto de Cádiz como de Apatzingán; en 1824 el constituyente se dio a la tarea de crear un cuerpo normativo que tendría una importante presencia en México, los principales argumentos eran sobre la estructura jurídico-política del Estado, pues al ser México un país independiente había que decidirse entonces acerca del centralismo o federalismo, forma esta última que estaba de moda en ese momento debido a los Estados Unidos de Norteamérica, y que a fin de cuentas se adoptó como mejor opción para el modelo de organización gubernamental al que se aspiraba.

Previamente a la Constitución Federal de 1824, se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación que en su artículo 9º establecía: *"El poder supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona ni depositarse el Legislativo en un individuo"*.⁶⁶ Esta premisa inspirada en los Sentimientos de la Nación y adoptada en la Constitución de Apatzingán, vuelve a ser vigente y es elemento importante para la formación del Estado de Derecho de nuestro actual sistema político.

La Constitución en comento instituyó el gobierno presidencialista con la inserción de un Congreso Federal Bicameral y un Poder Judicial depositado en la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, habiéndose tomado esta estructura judicial precisamente del sistema norteamericano.

Al igual que los pronunciamientos constitucionales anteriores, el artículo 6 de esta Ley Fundamental, disponía que: *"Se divide el Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial"*.⁶⁷ Esto para asegurar la vigencia del principio de la división de poderes.

Como dato histórico, hemos de señalar que a partir de 1824 la sociedad mexicana se había visto sacudida por una serie de levantamientos político-militares que pusieron en evidencia la falta de experiencia que reinaba en la vida pública, bastante explicable si tomamos en cuenta los tres siglos vívidos bajo el yugo colonial. En el escenario nacional se encontraba Antonio López de Santa Anna, personalidad muy influyente en la primera mitad del siglo pasado y quien tuvo mucho que ver en los pasajes históricos del México independiente.

⁶⁶ *Ibid.* p. 155.

⁶⁷ *Ibid.* p. 168.

D. Leyes Constitucionales de 1836

El 15 de diciembre de 1835 se promulgaron las Bases Constitucionales que servirían de sustento para la elaboración de un nuevo ordenamiento constitucional. Al respecto, el maestro Tena Ramírez comenta: "*La nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución centralista de que se trata se la (SIC) conoce también como la Constitución de las Siete Leyes*".⁶⁸ Del análisis del presente documento se desprende un principio de división de los poderes federales, pero destaca la existencia de una especie de "árbitro" - Supremo Poder Conservador- para evitar que alguno de ellos transgrediera el límite de sus atribuciones, pues sólo así se mantendría la paz que era indispensable para alcanzar el equilibrio político entre los órganos estatales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Promulgadas las Siete Leyes Constitucionales, en el artículo 1 de la Sexta Ley, se estableció el centralismo como forma del Estado mexicano, indicándose que el territorio de la República se dividiría en departamentos conforme lo dispusieran las Bases Orgánicas respectivas. Asimismo, los departamentos se dividirían en distritos y estos a su vez en partidos.

La segunda de las Leyes Constitucionales fue la que organizó al Supremo Poder Conservador que estaría integrado por cinco miembros, los cuales prestarían juramento en los términos siguientes: "*Juráis guardar y hacer guardar la Constitución de la República, sosteniendo el equilibrio constitucional entre los poderes sociales, manteniendo o restableciendo el orden constitucional en los casos en que fuere turbado, valiéndose para ello del poder y medios que la Ley Fundamental pone en nuestras manos; si así lo hicieris Dios os lo premie y si no, os lo demande*".⁶⁹ Acorde con lo anterior, resulta evidente que la Constitución ponía en manos de este órgano facultades amplísimas para dejar sin efecto prácticamente cualquier resolución que tomaran los otros tres órganos del Estado.

En efecto, de acuerdo con las palabras expresadas por el ilustre juriconsulto Isidro Montiel y Duarte, el Supremo Poder Conservador fue concebido como una entidad dotada de "... *una superioridad inconcebible respecto al Poder Judicial, del Ejecutivo y aun del Legislativo, pues autorizado estaba para suspender a la alta Corte de Justicia, para declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República y hasta para suspender por dos meses las sesiones del Congreso*".⁷⁰

Por si lo anterior no fuera poco, cabe agregar que al Supremo Poder Conservador se le había encargado guardar el equilibrio constitucional, pudiendo nulificar los

⁶⁸ *Ibid.*, p. 202

⁶⁹ *Ibid.*, p. 209.

⁷⁰ Citado por Daniel MORENO en Derecho Constitucional Mexicano. p. 137.

actos del Ejecutivo y las leyes dictadas por el Poder Legislativo que fueran contrarias a la Constitución. Eran evidentes, pues, las enormes facultades con las que estaba investido el Supremo Poder Conservador y quizá el único freno que tenía era la condición de que toda declaración que hiciera y toda resolución que tomara, debía ser producto de la instancia que al respecto formulase el propio Poder Legislativo.

De hecho, puede concluirse que el referido ordenamiento constitucional no funcionó en la práctica política, ello por considerarse en forma errónea que el Supremo Poder Conservador podría ser un intérprete infalible de la voluntad de la nación y porque el sistema centralista que se implantó, provocó una economía deficiente producto de la carencia de vías de comunicación, así como de una absoluta falta de resolución de los problemas regionales por la dilación e, incluso, ausencia de decisión oportuna de las autoridades centrales, lo que entre otras cosas, fue causante en gran medida de la pérdida de buena parte de nuestro territorio.

E. Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843

En 1842 se designó una comisión integrada por siete miembros cuyo cometido fue elaborar un proyecto constitucional para someterlo a la consideración del Congreso. A fin de cuentas, el general Antonio López Santa Anna sustituyó a estos siete miembros por una Junta de Notables que generó las Bases Orgánicas de 1843, mismas que, según Guillermo F. Margadant, fueron hechas para Santa Anna "como traje de sastre".⁷¹

Pese a ello, los primeros esbozos del actual Derecho Constitucional mexicano y su respectivo control constitucional se dan en la Constitución yucateca de 1840, en la cual Don Manuel Crescencio Rejón estableció las bases de lo que constituyó un verdadero progreso en el Derecho Público mexicano, es decir "... la creación del medio controlador o conservador del régimen constitucional o amparo como él mismo lo llamó, ejercido o desempeñado por el Poder Judicial, con la ventaja de que dicho control se hacía extensivo a todo acto (lato sensu) anticonstitucional".⁷²

Así, el amparo de Rejón tenía como propósito controlar la constitucionalidad de leyes o decretos emanados del Congreso, providencias y demás actos del Gobernador, y en general proteger las garantías individuales del gobernado.

⁷¹ MARGADANT, Guillermo F. *Op. cit.* p. 128.

⁷² BURGOA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, p. 115.

contra los actos de cualquier autoridad. Se trata pues, del origen inmediato del actual juicio de amparo.

Al designarse en 1842 la comisión encargada de formar un proyecto de Ley Fundamental para toda la nación, un grupo de tres personas integrado por los juristas Otero, Espinoza de los Monteros y Muñoz Ledo, no lograron ponerse de acuerdo con la postura de los otros cuatro miembros de esta comisión, y elaboraron un documento conocido como proyecto de la minoría, de carácter liberal e individualista, proponiendo un sistema de conservación de instituciones que significaba un avance de lo que más adelante vendría a constituirse en nuestro derecho como *"control político y judicial de la Constitución"*.⁷³

Una vez promulgadas las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, se eliminó al Supremo Poder Conservador, pero ello trajo consigo que el Ejecutivo contara con mucho más fuerza, pues una vez suprimido este órgano colegiado, le quedaba al Presidente un control de tal magnitud que después se convertiría en despotismo, *"...todavía más insoportable que el constitucionalismo oligárquico que las Siete Leyes habían traído aparejado"*.⁷⁴

F. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

Una vez comprobado que el centralismo adoptado no había tenido buenos resultados para el futuro del país, y con la amenaza de la invasión norteamericana, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 instauró de nueva cuenta el régimen constitucional de 1824, adicionando y suprimiendo varios preceptos de conformidad con un proyecto elaborado por Don Mariano Otero.

En este contexto, el constituyente adoptó un sistema mixto de control constitucional, pues por una parte, en el artículo 22 previó la anulación de las leyes de los estados y de aquellas dictadas por el Congreso que fueran contrarias a la Constitución General, siendo el propio Congreso el órgano facultado para tal efecto siempre a iniciativa de la Cámara de Senadores, ya que se tomó en consideración que toda vez que el Senado había surgido como representante de las entidades federativas, era a quien debía otorgársele la atribución de iniciar un procedimiento anulatorio de carácter político respecto de aquellas leyes que se consideraran violatorias del principio de supremacía constitucional.

Por otra parte, Otero no se mostró conforme con dicho mecanismo y sugirió el control constitucional de las leyes y actos por medio de un procedimiento jurisdiccional, es decir, que el Poder Judicial Federal apareciera como protector

⁷³ SAYEG HELU, Jorge, Introducción a la Historia Constitucional de México. p. 63.

⁷⁴ Ibid. p. 65.

ideal de los habitantes y ciudadanos de la República contra las acciones de los otros dos órganos del Estado; ya que no previó el derecho de amparo respecto de actos y resoluciones del referido Poder Judicial.

Asimismo, para la adecuada salud del Estado, Otero decía que debería evitarse a toda costa un enfrentamiento entre los poderes, por lo que el artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas, en su segunda parte, instituyó sacramentalmente lo que actualmente conocemos como relatividad de las sentencias de amparo.

En tal virtud, no se debe dejar de reconocer a este jurista jalisciense, el mérito de haber adoptado el sistema jurisdiccional de control constitucional, ideado por Manuel Crescencio Rejón en la Constitución yucateca de 1840, trasladándolo al ámbito federal.

En efecto, es necesario subrayar que no basta que en una Constitución Política se enuncien derechos del hombre sin proveer al ciudadano de un medio jurídico eficaz para defenderlos, no olvidemos que el individuo y en sí el ciudadano son la base social de la organización del Estado y es la Constitución la Norma Suprema de organización, cohesión y permanencia de instituciones; en otras palabras, no es posible contemplar una Carta Magna en la que solamente en la escritura se hagan declaraciones dogmáticas sobre la inviolabilidad de ciertos derechos del individuo, pero que al mismo tiempo ni en la propia Constitución ni en las leyes secundarias, se establezca tanto el órgano encargado de realizar dicho control como el medio tutelar de los derechos individuales y sociales de los ciudadanos.

G. Constitución Política de la República Mexicana de 1857

Del análisis de la Constitución de 1857, se desprende la existencia de un Congreso Unicameral por la desaparición del Senado, pues el constituyente lo consideró un cuerpo aristocrático, de tal manera que los miembros de la comisión encargada de redactar el proyecto de Constitución, formularon una severa crítica e hicieron ver al constituyente que la Cámara de Senadores había propiciado una tremenda inestabilidad política con su actitud un tanto cuanto reaccionaria, imputándosele *"el haber actuado prácticamente siempre de mala fe"*.⁷⁵

Bajo este contexto, un Congreso Unicameral se antojaba poderoso frente al Ejecutivo, entre otras razones debido a que las funciones que realizaba sólo quedaban supeditadas a la aprobación de un cuerpo colegiado, en tal virtud, los constituyentes impusieron controles de índole político a la administración, toda vez que no se contempló un verdadero derecho de veto en manos del Ejecutivo,

⁷⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México. 1808-1991. Op. cit. p. 547.*

además de que se previó el establecimiento de algunas figuras de tipo parlamentario como el refrendo ministerial y la interpelación.

De igual forma, se concedió a la diputación permanente la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, ya fuera de oficio o a petición del Ejecutivo, lo que representaba desde luego la capacidad de tener más actividad legislativa.

Por otra parte, el establecimiento de un título expreso destinado a la consagración de los derechos del hombre entendidos como la base y el objeto de las instituciones sociales, así como la regulación específica y mucho más acabada del juicio de amparo como medio jurídico de protección de esos derechos, puso de manifiesto el claro propósito de limitar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades públicas, específicamente, de las que formaban parte del Poder Ejecutivo Federal; de ahí, que este haya sido otro elemento importante para controlar la acción del órgano encargado de la función administrativa del Estado.

Cabe agregar, que en virtud de reformas promovidas durante el régimen del Presidente Sebastián Lerdo de Tejada, en noviembre de 1874 se modificó la estructura del Poder Legislativo para restablecer el sistema bicameral con un Congreso General dividido en Cámara de Diputados y de Senadores, precisándose las atribuciones propias y exclusivas de esta última.

2. Teoría constitucional en México

Para entender el sentido del Estado Mexicano delineado por la Constitución Política de 1917, debemos entender que teóricamente nuestra Constitución es un proyecto político, económico y social, es decir, un proyecto nacional que no corresponde a un grupo específico en el poder sino al Estado de Derecho al que se aspira como nación.

Según Luis F. Canudas, los principios de este proyecto nacional contenidos en la Constitución son los siguientes:

"a) En el Estado Mexicano, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo,

"b) En el Estado Mexicano, todo poder público dimana del pueblo,

"c) En el Estado Mexicano, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno,

"d) *El Estado Mexicano, es un Estado que adopta la forma republicana de gobierno,*

"e) *El Estado Mexicano, es un Estado federal,*

"f) *El Estado Mexicano, es una democracia constitucional de carácter representativo,*

"g) *El Estado Mexicano, reconoce los derechos individuales públicos de los hombres y los derechos sociales,*

"h) *En el Estado Mexicano se da la existencia de la división de poderes; Legislativo, Ejecutivo y Judicial,*

"i) *En el Estado Mexicano, el municipio libre es la base de su división territorial y de su organización política administrativa".*⁷⁶

Concretando la idea, el Dr. Carpizo señala que: "*Casi todas las Constituciones contienen cuatro decisiones fundamentales que son: la soberanía, la declaración de derechos humanos, la división de poderes y el sistema representativo. Pero, como decíamos está en la historia y en las necesidades de cada país que existan o no otras decisiones fundamentales. Por ejemplo, la Constitución Mexicana de 1917, además de las cuatro decisiones apuntadas contiene otras tres: el régimen federal, el control de la constitucionalidad de leyes y actos, y la supremacía del Estado sobre las Iglesias*".⁷⁷

Para Jesús Reyes Heróles, ideólogo por excelencia del sistema político mexicano, los principios que sustenta la Constitución son: "*La idea democrática, las libertades espirituales del individuo, la supremacía de la sociedad civil y la afirmación de nuestro régimen federal.*"⁷⁸

La filosofía política contenida en nuestra Constitución, podemos sintetizarla en los siguientes puntos que son también principios rectores:

a) **Voluntad soberana del pueblo mexicano de preservar y reafirmar su carácter de nación independiente y libre en lo político, social y cultural.**

b) **Reconocimiento de derechos humanos que garanticen las libertades individuales y establecimiento de derechos sociales de los grupos mayoritarios (sean obreros, campesinos o grupos organizados de clases medias populares).**

⁷⁶ Citado por Jorge CARPIZO en La Constitución Mexicana de 1917. pp. 134 y 135.

⁷⁷ CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales. p. 294.

⁷⁸ REYES HEROLES, Jesús, Análisis Ideológico de la Revolución Mexicana 1910-1917. p. 16.

para crear las condiciones materiales y jurídicas que hagan posible el disfrute real e igualitario de la libertad individual en condiciones de dignidad y justicia.

c) Democracia como sistema de vida que asegura que el poder público se integre con la participación de la sociedad a través de los partidos políticos y de una opinión libre y activa.

d) Responsabilidad del Estado como reactor del proceso de desarrollo en una sociedad políticamente plural y económicamente mixta.

e) Libertad de creencias y de cultos, separación del Estado y la Iglesia.

f) Nacionalismo y movilidad política, social, económica y cultural.

g) Derechos de propiedad de la nación sobre los recursos naturales fundamentales, el derecho de someter la propiedad privada a los dictados del interés público y la subordinación del interés individual al colectivo.

h) Educación obligatoria, laica, gratuita y universal.

i) Política internacional autónoma e independiente basada en los principios de solidaridad, de respeto a la soberanía y autodeterminación de los pueblos, repudio a la guerra y a toda forma de intervención.

La filosofía que surgió del devenir histórico de México y que fue retomada en su conjunto en la Constitución General de la República, abarca un sinnúmero de posturas y tendencias, lo cual obliga a lograr una definición de cuáles de esas posturas y tendencias habrían de adoptarse y cuáles no, así como precisar la ideología que alimentaría el proyecto de nación. Al respecto, Octavio Paz, ensayista y célebre poeta mexicano, señala que:

"Hay que renunciar definitivamente a las tendencias autoritarias de la tradición revolucionaria, especialmente de su rama marxista. Al mismo tiempo hay que romper los monopolios contemporáneos -sean los del Estado, los partidos o del capitalismo privado- y encontrar formas nuevas y realmente efectivas y de control democrático y popular lo mismo del poder político y económico que de los medios de información y de la educación. Una sociedad plural sin mayorías ni minorías".⁷⁹

Tal postura puede encuadrarse en los planteamientos de la Constitución Política, los cuales se escapan de la postura ideológico política que sustenta el proyecto nacional. A mayor abundamiento, Cardiel Reyes reafirma la tesis liberal diciendo: *"Se ha dicho que los movimientos liberales del siglo pasado se preocuparon de la*

⁷⁹ PAZ, Octavio, *Posdata*, p. 30.

libertad y se olvidaron de la igualdad. Se ha dicho que los movimientos socialistas de este siglo se han preocupado de la igualdad pero se han olvidado de la libertad. La gloria perdurable de la Revolución mexicana es que mantiene ambos principios: la libertad y la igualdad, esto es lo que significa el liberalismo social que es su doctrina política fundamental.

"De éste se desprenden dos principios básicos que han sido los puntales de la Revolución: la democracia social que superó la democracia individualista, formal del siglo pasado, para convertirse en un régimen que lucha por el mejoramiento económico que entrega al Estado la propiedad de sus más importantes recursos naturales y se propone regir con las prioridades sociales necesarias, el desarrollo económico del país".⁸⁰

IV. Realidad política y social del Estado mexicano

El principal concepto utilizado en los últimos años para explicar una sociedad como la nuestra ha sido el de sistema social; en este sentido podemos decir que un sistema social consiste en un conjunto organizado de individuos, actividades y fuerzas sociales interdependientes; entendemos que se denomina "sistema" porque su organización comprende lazos destinados a mantener su equilibrio y cierta continuidad en las relaciones entre sus miembros.

Desde otra perspectiva, tales lazos pueden ser vistos como soporte de valores ya que los sistemas aparecen también como entidades individualizadas, conservando algunas características frente a los cambios sociales.

El concepto de sistema social se presta también para definir analíticamente una sociedad, ya que contiene los conceptos fundamentales de unidad y límite; la idea de sistema social fue usada por pensadores como Spencer y Pareto, pero ha sido formulada más detalladamente y aplicada en el presente por la escuela estructural-funcionalista; por citar un ejemplo de estos analistas, hemos de mencionar a Parsons que denomina sociedad a un sistema social: "*que satisfice, mediante sus propios recursos todos los requisitos funcionales previos y esenciales para su presencia social prolongada*".⁸¹

Actualmente el sistema social mexicano, nuestra sociedad mexicana, es de una complejidad que pocos analistas han podido definir aunque por su originalidad son muchos los que han querido estudiarla.

⁸⁰ CARDIEL REYES, Raúl. *Op. cit.*, p. 13.

⁸¹ PARSONS, Talcott. *The Social System*, p. 19.

En efecto, pese a los avances de la ciencia y la técnica que son indudables, por diversas razones la sociedad mexicana y su cultura política son un crisol donde se funden ancestrales tradiciones que se encuentran arraigadas en la conciencia colectiva nacional. Asimismo, es menester que quede claro que todavía en México dicha sociedad, tanto en la ciudad como en el campo, está conformada básicamente por la familia y que su estructura, salvo por estratificaciones sociales, no ha cambiado.

Al respecto y sin querer dar una tipología exhaustiva señalaremos los puntos que a nuestro juicio son torales en la actual sociedad mexicana.

- a) Se encuentra enmarcada en un sistema capitalista de producción y en el que el factor económico es importante para su ubicación en las fuerzas sociales.
- b) Existe una clara estratificación social por clases, lo que significa que al constituirse la sociedad en grupos se definen sus roles en cuanto a la clase específica a la que pertenecen, es decir, clase baja, media y alta.
- c) Con relación al punto anterior, la existencia de dicha estratificación no significa que, excepcionalmente y bajo circunstancias especiales, no pueda haber una movilidad de clase, pues una característica de nuestro sistema social es que una persona de cualquier clase social, puede ascender o también descender, esto es, en cuanto a su nivel económico, pero no necesariamente en cuanto a su idiosincrasia.
- d) La movilidad social también es geográfica por lo que se crea cierta heterogeneidad sociológica.
- e) Uno de los mayores problemas que la sociedad enfrenta es el de poder salir de la crisis económica que la afecta en todos los ámbitos. Muy a pesar de los esfuerzos el nivel de vida alcanzado no es satisfactorio, el valor real del peso afecta en mucho a las clases media y baja, las que numéricamente hablando representan un alto porcentaje con relación a la totalidad de la población.
- f) También el nivel educativo actualmente dista de ser óptimo, pues todavía existen comunidades que no cuentan ni siquiera con estudios a nivel básico. Por lo que respecta a los niveles medio y superior, pocas tienen tal privilegio y muchas las que aspiran a alcanzarlo. Asimismo, el enfoque de la educación se ha diluido dado que las comunidades tienen la errónea idea de que lo que el país necesita son universitarios, cuando lo cierto es que un país con las características del nuestro requiere cuadros con formación eminentemente técnica.
- g) La sociedad pretende no olvidar sus raíces históricas y sus tradiciones; sin embargo, muchas veces se deja llevar por una imitación extralógica, copiando formas extranjeras que no corresponden a nuestro contexto cultural.

h) En la idiosincrasia de la sociedad mexicana, los esquemas y valores religiosos están muy arraigados; la fe católica es toral en la concepción ideológica. Sin embargo, la intromisión indebida de la Iglesia en cuestiones políticas, ha contribuido a poner en entredicho la credibilidad y la imparcialidad de las autoridades eclesíásticas, toda vez que con este tipo de intervenciones han desviado su labor fundamental.

i) Desde un punto de vista individual y colectivo, la sociedad mexicana tiene actualmente una mayor cultura política y su participación así lo demuestra; aquí es indispensable resaltar el hecho de que los partidos políticos no están respondiendo adecuadamente a las necesidades ni a las expectativas de una sociedad demandante, pues grave error ha sido no reconocer el grado de seguimiento y conciencia respecto de dichos acontecimientos por parte de la sociedad.

j) No obstante que existe una arraigada tradición jurídica en nuestra sociedad, actualmente el sentir general de la misma, es de una muy grave inseguridad, pues las continuas y muchas veces innecesarias reformas constitucionales y legales, aunadas a la falta de conocimiento que el ciudadano medio tiene respecto del conjunto de normas que lo rigen, han provocado que el Estado de Derecho en México se encuentre inmerso en una profunda crisis.

De lo anterior, podemos concluir que la sociedad mexicana pasa por una etapa crucial de su historia, la crisis en todos los aspectos que han sido señalados, viene a replantear nuevamente la oportunidad para que la sociedad como grupo consensual en lo general y cada uno de los ciudadanos en lo individual, puedan desarrollar todas sus potencialidades con un cambio evolutivo donde los más beneficiados sean precisamente los grupos sociales más necesitados.

El esquema descrito, a nuestro juicio, exige tener conciencia de que no se puede dejar todo en manos del Estado, pues en él ya no están las más y mejores soluciones para la sociedad; por supuesto, tampoco en intereses extranjeros; por el contrario, dicha sociedad debe retomar la iniciativa y ante la falta de respuesta pública y sobre todo política, debe generar una reacción positiva y un apoyo mutuo para lograr un verdadero consenso nacional que le permita afrontar y resolver todos sus problemas.

CAPÍTULO SEGUNDO. Análisis Crítico del Estado Mexicano. Problemas y Posibles Soluciones

"Retomo mi vieja idea de que el Derecho y el poder son dos caras de la misma moneda: sólo el poder puede crear Derecho y sólo el Derecho puede limitar el poder. El Estado despótico es el tipo ideal de Estado de quien observa desde el punto de vista del poder; en el extremo opuesto está el Estado democrático, que es el tipo ideal de Estado de quien observa desde el punto de vista del Derecho".

Herberto Espino

I. Consideraciones generales

Antes de abordar al análisis específico de los principales aspectos sobre los cuales debe delinearse la reforma del Estado mexicano, es menester formular previamente algunas reflexiones que sobre economía política deben tenerse presentes para entender el proceso evolutivo al cual se ha encontrado sujeto.

La transformación del Estado liberal -Estado nacional desde el plano global y doctrinario- en Estado benefactor (o de economía mixta), se produce paralelamente y en estrecha relación con el cambio de una economía competitiva de mercado a una economía de mercado regulada a través de la intervención estatal, no sólo en asuntos que a la economía refiere, sino en todos los ámbitos que el Estado abarcaba en la sociedad.

El Estado benefactor trajo como consecuencia un conjunto de cambios sustanciales en la actividad social y económica de los países que como el nuestro adoptaron dicha modalidad; de esta manera, tal como lo señala Sol Arguedas: "*el Estado de Bienestar es el fortalecimiento del poder supremo en cierto beneficio social en los rubros económicos, políticos y sociales*"⁸²

El Estado liberal no desapareció automáticamente pues sus características fueron recogidas por el Estado benefactor, el cual trascendió los límites tradicionales del Estado neutral y de la política concebida como un poder neutro en su relación con la sociedad civil para dar paso a una mayor injerencia del Estado en la sociedad.

⁸² ARGUEDAS, Sol, *El Estado Benefactor*, p. 21.

Con la ampliación de las funciones y las áreas del Estado se generó un proceso de racionalización en el cual la política y el Derecho se convirtieron en especialidades del Estado y de la sociedad. El aparato del Estado y su administración pública no escaparon del proceso de cambio social, a veces vertiginoso, otras violento -como en los casos de Europa del este- o jurídico e institucional como sucedió con España, Grecia, Argentina, Chile y Nicaragua.

Un Estado con esta gama de compromisos, sólo podía ser factible en condiciones de crecimiento económico acelerado, tal y como ocurrió después de la segunda guerra mundial, esa tendencia se vio favorecida por el declinamiento de la lucha política (incluso estratégica y geográfica militar), la cual fue subsumida en un esquema de lucha institucional menos radical e inscrita en el ámbito económico.

La preocupación de las organizaciones sindicales y políticas se centró más en la distribución del ingreso, de ahí que el Estado benefactor que emergió en este esquema de transformaciones sólo fuera posible por el acuerdo del compromiso social con los propios sectores o grupos representativos de la sociedad.

Podemos decir que la negociación por parte de los grupos sociales vía el ejercicio del Derecho se sustentaba en la aceptación de la lógica de la rentabilidad del capital público y en la satisfacción de necesidades, así como en reconocer la función del mercado -premisa fundamental del Estado capitalista- como principio rector para la asignación de recursos que satisficieran las necesidades sociales.

Por otra parte, el compromiso asumido por el Estado con los trabajadores consistía en garantizar la protección de los niveles mínimos de vida, derechos sociales e incluso sindicales; evitando no sólo el desempleo sino por el contrario, creando las condiciones para generar riqueza vía producción, todo esto aunado al incremento de la productividad social general del trabajo en todas las ramas. Asimismo, en lo político dicho compromiso debía consistir en preservar las libertades públicas fundamentales de los ciudadanos, así como los cimientos de la forma de gobierno democrática. El sistema político mexicano no podía escapar a estas premisas.

En este sentido, tanto el Estado liberal como el Estado benefactor cumplieron con dos funciones básicas: por un lado, garantizaron la acumulación de capital y por el otro, lograron el equilibrio social y la legitimación del sistema fundada en la legalidad. Sin embargo, ambas formas de Estado fueron indiferentes en cuanto a la estrategia de acumulación y al proyecto hegemónico puesto en marcha, es decir, dieron lugar a una estrategia de acumulación de capital aunada a fenómenos de dependencia, sumisión o desarrollo, que a su vez definían el modelo de crecimiento económico que pretendía determinar por sí mismo la viabilidad del proyecto político-social.

Para el buen logro de este ulterior objetivo, el modelo debió unificar en realidad los diferentes momentos de la circulación del capital monetario, bancario, industrial, comercial, etc.; bajo la dirección de un grupo que preocupado por instaurar un proyecto de desarrollo económico, lo vinculara con el propio proyecto de desarrollo político-social dentro de un marco constitucional vigente.

Para situarnos mejor habremos de precisar lo que por proyecto hegemónico entendemos; así, este concepto se explica no sólo con el conjunto de las relaciones de producción y el balance de fuerzas entre los sectores, este es un concepto más amplio que va más allá del terreno económico, para referirse a las relaciones del Estado con todos los elementos, partes e instituciones de la propia sociedad civil y política que engloba; propiciando de esta un equilibrio de fuerzas no solamente económicas sino de grupos sociales y políticos que tienen gran influencia en los asuntos del Estado.

Detrás del sentimiento paternalista del Estado benefactor consideramos que son cinco las causas que determinaron la necesidad de cambio, transformación y reforma:

- a) El propio fracaso de las instituciones del Estado benefactor, pues muchas de estas de tipo social o encaminadas a satisfacer necesidades de la ciudadanía, decayeron por exceso de burocratismo, negligencia y corrupción.
- b) La nueva situación económica caracterizada por la crisis y el excesivo endeudamiento público del Estado.
- c) La reducción de la clase económicamente fuerte con el correlativo incremento cada vez más significativo de los sectores más pobres de la población, todo lo cual hace contrastar en forma muy significativa la estratificación social.
- d) Las profundas diferencias en los niveles culturales y educativos de las zonas urbanas y rurales, han provocado que la incipiente cultura política que se observa en las primeras sea la que conduzca el rumbo nacional soslayando al resto de la población.
- e) La batalla hegemónica entre el sector público y el privado en la que ambos tienen importantes fuerzas económicas y políticas.

A la luz de los acontecimientos descritos en el último ciclo de la economía capitalista internacional, puede percibirse que el complejo proceso de desmantelamiento del Estado benefactor viene siendo uno de los rasgos fundamentales de la crisis actual.

Se trata en sí de un proceso que habiendo comenzado en los años setenta ha tendido a profundizarse y generalizarse en la presente década, hasta abarcar la

supresión de diversas modalidades de gestión administrativa y regulación económica social en las que se cimentó la estructuración estatal por medio de los consensos y la estabilidad política del capitalismo de posguerra.

En este sentido, esta transformación del Estado como un elemento del proceso de crisis actual, no ha sido exclusiva de un país, y por lo tanto, se ha presentado en diferentes latitudes independientemente del signo ideológico y político del régimen de gobierno vigente en cada sociedad con su muy particular orden jurídico.

En lo que se refiere a los países en vías de desarrollo o subdesarrollados, tanto los que experimentaron procesos de industrialización mediante el "desarrollismo estatal", como el caso de México, o aquellos en los que se ha producido una experiencia semiindustrializadora bajo el auspicio central de las transnacionales, como los conocidos milagros económicos de Corea del Sur, Singapur, Taiwan, Hong Kong, tampoco escapan a la creciente tendencia de copamiento neoliberal del aparato del Estado. En América Latina, la revolución contra el Estado interventor se vincula con la crisis del endeudamiento y la consecuente pérdida de autonomía, esto, aun sin mermar el Estado de Derecho y el cuestionamiento de la soberanía; todo en el diseño general de la política económica contra la crisis sin limitar las libertades y garantías, así como los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos.

Si el trinomio deuda, crecimiento y Estado de Derecho aparece en Latinoamérica como fundamento del desarrollismo y el gigantismo estatal, la crisis financiera, a su vez, condujo a la astringencia e involución de la participación y regulación estatal de las modalidades tradicionales del consenso social, así como a la mutación de la dialéctica existente entre el Estado, la sociedad civil y el Derecho como regulador de los conflictos.

En este sentido, en los países con alto grado de exposición financiera, ésta se ha presentado como detonante incluso violento de la crisis económica del Estado, así como de la crisis social, política y jurídica, de manera tal que se ha puesto en serio riesgo la concreción del proyecto nacional original al desviarse o distorsionarse los fines primordiales del Estado.

En el plano estrictamente económico el Estado interventor es causa de la acumulación, ello significa una nueva politización de las relaciones de producción y por tanto del mercado, pero no necesariamente el desplazamiento del mismo, sino su rearticulación, ya que un capitalismo maduro requiere de nuevos cambios para existir. No olvidemos que el Estado interventor no cancela la esfera privada sólo la limita en parte.

Lo trascendente en este sentido es la figura del Estado copartícipe, éste debe seguir siendo factor de unión, cohesión, vinculación, identificación e identidad para todos los sectores que componen a la sociedad, mismos que deben ser

conducidos a través del Derecho, entendido como un instrumento de la institución estatal que debe estar acorde con la realidad que satisfaga las necesidades y requerimientos de la sociedad, siendo garante de sus derechos y libertades.

El Estado benefactor no resuelve sus propias contradicciones, su intervención en la economía tratando de regular la demanda global de bienes y servicios así como el control de las áreas estratégicas para la orientación y dirección del proceso productivo, desplaza las relaciones sociales de producción a la vez que induce a la esfera político-estatal. No olvidemos que el Estado asume los fenómenos sociales para delinear su control y, de ser conveniente, para determinar su extinción dentro de un marco jurídico.

La crisis del Estado benefactor es percibida desde diferentes puntos de vista; por ejemplo, Nicos Poulantzas la refiere como una crisis del Estado; Habermas sugiere la crisis de legitimidad; Bell la maneja como crisis cultural; Ingraio propone la crisis del Estado benefactor y Huntington descubre la decadencia de las instituciones democráticas; pero todos coinciden en señalar una característica en las sociedades industriales: la falta de congruencia entre la estructura política y la económica así como la no sujeción al Estado de Derecho.

Esta falta de adecuación es el resultado de un exceso de demandas sociales que el Estado no puede resolver por sí solo y en el supuesto no concedido de que tuviera la posibilidad de solucionarlas, destruiría la naturaleza de la economía afectando la riqueza y por ende el proceso de acumulación del sector privado. Por otra parte, se ha visto que el Estado ha sido incapaz de dar respuesta *per se* a las ya señaladas demandas, provocando que se debilite la base de conformación institucional y el control que ejerce el propio Estado para atenuar las fricciones sociales, lo que conduce al desbordamiento del control del conflicto y consecuentemente a la ingobernabilidad.

Este dilema enfrentado por el Estado parece ser un callejón sin salida, por lo que la solución exige todo un proceso de reforma en lo económico, político y social, que basado en la estricta observancia del Derecho permita concretar un proyecto nacional de desarrollo.

II. Situaciones coyunturales: necesidad u obligación

Iniciamos este punto preguntándonos cuál es la tendencia del sistema político mexicano, no dudariamos en responder que es hacia la reforma. El Estado mexicano en términos generales ha sido capaz de llevar a cabo el cambio en la estabilidad, es decir, tratando de resolver los conflictos sociales a través del

Derecho y dirigido por el poder público. Así lo reconocen escritores de distintas corrientes.

Needler sostiene que: *"Desde la revolución, el gobierno ha sido todo lo que se quiera menos estático, de hecho, constituye un error craso interpretar la política mexicana, en cualquier momento como un sistema estático, olvidando las presiones transformadoras que son parte integral del sistema"*.⁸³

Octavio Paz señala que nuestro sistema político tiene la gran cualidad de promover los cambios: *"en México sacudido por los sucesos de 1968, el régimen hizo reformas sensatas y se han hecho avances apreciables, la mayoría de los mexicanos ve en la democracia ya no el remedio de sus inmensos problemas, sino el mejor medio para discutirlos y elaborar soluciones"*.⁸⁴

En este sentido, resulta evidente que la transición del sistema político mexicano ha sido necesaria, toda vez que los hechos han demostrado que un gobierno con un institucionalismo precario es un gobierno débil y por tanto un mal gobierno. Un gobierno débil es un gobierno carente de autoridad y, consecuentemente, es proclive al fracaso en el cumplimiento de sus funciones, lo que resulta contrario a sus propios fines. De este modo, es importante entender la institucionalización como el proceso por el cual organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad. El nivel de institucionalización de cualquier sistema político puede ser definido por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos.

El sistema político mexicano dista mucho de haber entendido el concepto de institucionalización en los términos en que ha sido interpretado; de ahí la confusión de diversos politólogos que no se explican su evolución y desarrollo, porque no han sabido o querido entender las situaciones siguientes:

- a) En el sistema político mexicano se han deteriorado las características fundamentales del ejercicio político como profesión y como vocación.
- b) Se ha perdido la capacidad para escoger personas que asuman plenamente su responsabilidad en los cargos públicos.
- c) Durante mucho tiempo la nota distintiva del sistema político mexicano había sido la existencia de un partido hegemónico y de una oposición casi nula. La evolución que en los últimos años se ha visto en el aspecto electoral y de la representatividad política, ha puesto de manifiesto que existe la voluntad de un desarrollo en la pluralidad democrática; sin embargo, el fortalecimiento paulatino de la oposición y conclusión de un régimen de partido hegemónico han

⁸³ NEEDLER C., *Martin and E. Scott*, *The Containment of Conflict*. p. 294.

⁸⁴ PAZ, *Octavio*, *Tiempo Nublado*. p. 125.

contribuido al debilitamiento del elemento gubernativo del Estado mexicano, de tal suerte que las relaciones entre gobierno, partidos políticos y sociedad civil resultan cada vez más desgastantes.

d) Se ha dado un rompimiento del sentido de la política y de la actividad financiera, los tecnócratas como funcionarios públicos han demostrado su incapacidad para la actividad política, en tanto que los políticos como funcionarios públicos no han comprendido el alcance de la instrumentación de los programas y proyectos del Estado.

e) El conflicto de intereses entre los distintos partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, en muchos casos genera un injustificable retraso legislativo, lo que provoca que la legislación se vea superada por las propias necesidades de transformación y cambio social.

Es por todas estas razones que se dan aspectos económicos, políticos, jurídicos y sociales muy específicos y concretos, por los que se advierte una necesidad latente de cambio y desarrollo que explica la urgencia de la reforma del Estado mexicano.

1. Aspectos económicos

La crisis más grave que ha sufrido México en tiempos recientes es sin duda la crisis económica que determina factores políticos y sociales incidentes en el marco jurídico en el que se sustenta el Estado de Derecho. Esta crisis iniciada varios años atrás se ha desarrollado más arduamente en las tres últimas décadas.

La inversión externa directa no representó mucho frente a los préstamos en dólares que Estados Unidos y Europa facilitaron al gobierno mexicano. Si bien para 1971 la deuda externa del sector público mexicano era de apenas 4.5 miles de millones de dólares, para 1982 la deuda pública ascendía a una cantidad superior a los 80 mil millones de dólares.

La deuda externa mexicana creció de manera sorprendente entre 1977 y 1981, aun cuando el millón y medio de barriles diarios que la empresa Petróleos Mexicanos pudo exportar tenían precios excepcionales superiores a los 30 dólares por barril, se requirió de nuevos préstamos, pues justo cuando la capacidad exportadora de la industria petrolera mexicana llegaba a su mejor meta el precio del petróleo crudo empezó a bajar.

En 1981-1982, la economía mexicana estaba petrolizada y en el mercado mundial de hidrocarburos empezaba la saturación; así, *"el llamado a administrar la*

abundancia" en poco tiempo se convirtió en la certidumbre de una crisis sin precedentes: fuga de capitales, devaluación, inflación, control de cambios, nacionalización del sistema bancario y una enorme pérdida de confianza en el país que fue también pérdida del consenso. Cabe señalar que las medidas económicas adoptadas por el gobierno estaban sustentadas en una ley o decreto que les daba la legalidad necesaria para hacerse cumplir pero no así la legitimidad que la sociedad demandaba.

La banca internacional aceptó negociar los términos de los pagos mexicanos, así como también otorgarle a México préstamos de emergencia; de 1982 a 1987 la caída acelerada del precio del petróleo había rebasado lo previsto agravando enormemente la estabilidad económica del país.

El colapso financiero de 1982, provocó estancamiento económico y austeridad presupuestal; los sismos de septiembre de 1985 vinieron a consumir las esperanzas de crecimiento y consolidación de la economía para volver a hacer de México un país importante en la exportación de petróleo y sus derivados. Así pues, la década de los ochentas no fue mejor en ese sentido: la deuda externa, pública y privada, se duplicó considerablemente al igual que el burocratismo estatal y con ello resaltaron problemas graves de narcotráfico, corrupción y tráfico de influencias. Durante este lapso, el Derecho mexicano estuvo en un marasmo doctrinario en el que sólo los juristas dedicados al estudio y teorización lo mantenían vivo en las aulas universitarias.

Por cuanto hace al producto interno bruto (PIB), la economía mexicana vivió estancada desde 1982 hasta 1988; en 1983 el PIB cayó 5.3% y el ingreso *per capita* se redujo en un 8%, en términos generales así fue año con año, aun cuando el gobierno mexicano y el sector privado se esforzaron en mantener los empleos existentes se dieron importantes recortes de personal, de tal suerte que los 800 mil empleos que se supone deberían de generarse cada seis años, simplemente no se crearon.⁸⁵

Cabe señalar que la comunidad financiera internacional aceptó reestructuraciones multianuales de la deuda, acortándole a México las posibilidades de reprogramar las amortizaciones de la mitad de su deuda durante 20 años.

Otro aspecto por demás importante es que a consecuencia de la crisis económica se derivaron problemas de crisis de credibilidad social, manifestándose fundamentalmente en la manera de expresar ideas o demandas por parte de los grupos sociales, sindicatos, agrupaciones, partidos políticos y organizaciones independientes; de tal suerte que dejaron de lado a las instituciones del Estado para buscar su propia expresión. En este sentido, las elecciones han tenido un incremento en el índice de participación producto de la creciente inconformidad, la

⁸⁵ Boletín Informativo del Banco de México. 1980-1990, pp. 79-83.

cual se deja sentir a través del "voto de castigo" en el que se encuentra una alternativa tangible en contra del Estado y del partido en el poder.

Esto se pudo constatar en 1988, cuando en el proceso comicial que renovó al titular del Poder Ejecutivo de la Unión, hubo una manifestación electoral de participación que reflejó la urgente necesidad de replantear el modelo económico, político, jurídico y social a seguir, así como las estrategias de desarrollo en todos los ámbitos que evidentemente tenían que cambiar.

Consecuentemente, una tarea importante de todo proyecto nacional es que tenga como propósito aglutinar el mayor número de fuerzas sociales para conformar un "bloque histórico" en torno a una estrategia de desarrollo que permita lograr o alcanzar una relación orgánica basada en el consenso social. Es por esto que el gobierno está obligado a realizar un acuerdo-compromiso con todos los sectores que conforman a la sociedad para tener la capacidad de convocar y dar respuesta a las necesidades, demandas o exigencias de los grupos sociales que le sustentan y le dan cabida.

Por cuanto hace a la problemática económica, se podría afirmar que la historia de México es la historia misma de la deuda externa. Al incrementarse se ha convertido en un problema mayúsculo para la soberanía e independencia nacional. Entre 1982 y 1988, nuestro país dedicó 6.5% del PIB para el pago de la deuda externa; en 1989 México destinó 60.2% de su presupuesto de egresos al pago de su deuda nacional (interna y externa), y todavía para 1990, pese a las renegociaciones, la deuda pública absorbió el 33% del gasto total del gobierno mexicano.

En más de cien años de endeudamiento nuestro país ha declarado doce moratorias, de tal manera que hemos vivido más tiempo en suspensión de pagos que en situación normal de servicio de la deuda externa; desde 1982, en que México aplicó su última moratoria (aun cuando no hubo suspensión de pago), nos convertimos en el segundo país más endeudado de los países del tercer mundo; pero también a partir de ese año, México se convirtió en un país modelo en cuanto a cumplimiento de sus deudas ante la comunidad financiera mundial.

Esta imagen del país y su entorno geopolítico vistos dentro del propio interés nacional o estratégico de los Estados Unidos de Norteamérica, nos permitió convertirnos en el primer país beneficiado con el plan "Brady", instrumento diseñado por el Consejo Nacional de Seguridad y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de Norteamérica.

Este plan "Brady" fue una estrategia diseñada para pagar la deuda externa de las naciones altamente endeudadas, invalidando la moratoria y reasegurando las relaciones estructurales entre los Estados Unidos y América Latina. México, dentro de la geopolítica norteamericana, ocupa un lugar especial para su propia

seguridad nacional; sin embargo, el plan "Brady" era en muchos sentidos una incógnita, puesto que era incapaz de definir en muchos casos la disminución real de deuda histórica y su servicio, el monto en la obtención de nuevos préstamos y su incongruencia entre lo que es el crecimiento y la negociación.

En tal virtud, el referido plan sólo eliminaba el problema del sobreendeudamiento, pero enfrentaba una limitación pues no garantizaba el crecimiento económico, aunque sí fue útil para resguardar "políticamente" a la administración en turno, brindando un alivio temporal pero sin resolver de hecho el problema del peso histórico de la deuda. Es por esto, que este tipo de mecanismos se tendrían que renegociar tantas veces como fuera necesario, con el riesgo que para nuestro país implica estar regresando a la mesa de negociaciones a mediano o corto plazo.

Al lado de las soluciones políticas y económicas -concertadas o negociadas- existen las de orden jurídico, y por el gran reconocimiento de que goza México a nivel internacional apoyado en la doctrina Estrada, el Derecho constituye uno de los mecanismos más importantes en la negociación de la deuda externa.

El Derecho Internacional Público aporta el principio de revisión de los tratados, el cual señala que un cambio esencial en las condiciones en que se celebró un tratado exime a un Estado de sus respectivas obligaciones; sin embargo, la deuda externa mexicana debe ser pagada bajo las condiciones y las tasas de interés en que fue contratada y esta postura sólo puede hacerse valer esgrimiendo además de argumentos políticos y económicos, elementos jurídicos como el de la revisión de los tratados. Este principio responde a una doctrina jurídica bien específica, que sirve para resolver el problema del empréstito externo nacional, y de otros países altamente endeudados, el principio de revisión de los tratados puede hacer caducar un tratado por un cambio esencial de circunstancias, como las que vivimos actualmente o por lo menos afectar su sentido de obligatoriedad.

Como dato importante, la moratoria de la deuda o la suspensión de pagos al servicio de la misma representa una opción última para el manejo de la deuda. Lo curioso de la moratoria es lo referente a la depreciación del valor de la deuda externa en los mercados secundarios internacionales. Las naciones que han optado por las moratorias han abaratado el precio de sus propias deudas, por el contrario, las naciones que mantienen un esquema puntual de pagos, como lo es México, han encarecido o por lo menos congelado el precio de su débito externo.

Cabe señalar, sin que sea nuestra postura, que las moratorias hoy en día son tan frecuentes como la necesidad de nuevos créditos. Para 1989-1990, por lo menos treinta países del tercer mundo estaban en suspensión del servicio de su deuda externa, veinte de ellos correspondían a la región latinoamericana.

Las negociaciones que emprenda México en los próximos años no deben ser responsabilidad exclusiva del Ejecutivo Federal, pues se debe dar participación importante al órgano legislativo sobre la base del artículo 73, fracción VII de nuestra Constitución Política, siendo impostergable la necesidad de responsabilizar al Poder Legislativo respecto de un problema que puede tener serias implicaciones para la seguridad nacional. No basta que el Legislativo sancione los préstamos, es necesario que el Congreso de la Unión con la representatividad ciudadana que le corresponde, participe en futuras negociaciones para informar a la sociedad que representa sobre la situación de la deuda externa; todo ello actualizando el marco jurídico aplicable en la materia.

La solución de la deuda externa no debe constituir un fin en sí misma, si no está ligada a las grandes variables macroeconómicas internas y externas, así como a un sustancial decrecimiento del servicio y de la deuda histórica. México debe instrumentar un nuevo modelo de desarrollo y estabilidad económica interna, que no se apoye más en recursos externos para seguir creciendo. Una posible limitación fue la imposibilidad de evitar nuevos créditos para volver a crecer, y como estos fueron dosificados de igual manera el crecimiento pudo ser limitado y estar sujeto a los candados políticos y económicos internacionales.

El modelo que suponemos para México debe basarse en recursos internos, primero crecer y luego pagar, gravando en parte la economía subterránea, estimada actualmente en un 40% del PIB, disminuyendo la evasión fiscal y la fuga de capitales, estimulando por otro lado el mercado interno a través de la recuperación del poder adquisitivo y sentando las bases no únicamente hacia la búsqueda de crecimiento sino de un desarrollo nacional sustentado en el Derecho.

De lo anterior cabe concluir que el desmantelamiento del Estado benefactor y la edificación a cambio de ello de un Estado neoliberal, no asegura de ninguna forma el señalado desarrollo nacional por sí mismo, así tampoco la negociación de la deuda externa en el entorno neoliberal puede garantizar un bienestar para las mayorías que durante varias generaciones han cargado con el peso de la misma.

Se requiere por todo esto una nueva versión de la problemática económica nacional e internacional, un nuevo orden económico interno que priorice el crecimiento y el desarrollo, un nuevo esquema basado en la equidad y la justicia del Derecho para las negociaciones nacionales e internacionales.

Por otra parte y sin lugar a dudas, uno de los aspectos más relevantes que en materia económica se ha presentado recientemente en la historia de nuestro país, es el relacionado con la firma del Acuerdo Trilateral de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México (TLC).

Desde principios de febrero de 1991, se iniciaron las negociaciones correspondientes y debe enfatizarse que la economía mexicana se encontraba en una fase momentánea de franca recuperación económica, ya que el PIB se había incrementado en los dos años anteriores por arriba de la tasa de crecimiento de la población.

La firma de dicho documento permitió a México jugar un papel importante entre América Latina y Estados Unidos, pues en aquellos momentos se pensaba que podía alejar a México de los otros países latinoamericanos, sin embargo, la firma de dicho Acuerdo significó que México a nivel regional fortaleciera su economía momentáneamente, permitiéndole una mayor capacidad de negociación con Estados Unidos, así como mejorar su posición para concretar acuerdos de integración o de liberalización comercial con los países latinoamericanos.

No debemos olvidar que un Acuerdo de esta naturaleza permite una apertura regional entre las naciones firmantes, siendo su propósito principal liberar el comercio entre ellos. A diferencia de las ligas o uniones económicas entre países, se dice que con la firma de este tipo de instrumentos, la soberanía de los estados involucrados queda perfectamente salvaguardada. Se ha demostrado con el tiempo que para México la firma del TLC no significó la mera asunción de un acuerdo estrictamente comercial, sino más bien una especie de unión económica fundamentalmente con Estados Unidos, misma que ha provocado que la soberanía de nuestro país se haya visto seriamente afectada, pues a nadie escapa que muchas de las decisiones políticas internas en materia de regulación económica y financiera han tenido que ser consultadas con el gobierno de esa nación.

Se debe mencionar que este tipo de acuerdos permite reducir o eliminar barreras de carácter arancelario entre los países firmantes que retienen su nivel con el resto del mundo. Aquí cabe hacer algunos comentarios sobre las características del intercambio entre Canadá, Estados Unidos y México. En el caso de Canadá, el intercambio ha caracterizado a este país como abastecedor de productos agrícolas para México, circunstancia en la que contamos con una balanza comercial favorable; en cuanto a número de socio comercial podemos decir que México es el noveno socio comercial de Canadá, mientras que para México, Canadá representa su sexto socio comercial; el comercio mexicano con Estados Unidos representa el 70% de nuestro comercio total y por el contrario para Estados Unidos solamente representamos un 6% de su comercio total.

Para los Estados Unidos, Canadá y México son mercados importantes; cabe mencionar que el 69% y el 73% de las exportaciones mexicanas y canadienses se dirigen, respectivamente, hacia Estados Unidos, país del que provienen el 68% de las importaciones mexicanas y el 66% de las canadienses.

La firma de este Acuerdo tuvo que salvar muchos obstáculos y fuertes discusiones en México; seis sectores principales emitieron opiniones diversas sobre la firma del Acuerdo.

El sector gubernamental consideraba que la firma permitiría que el país creciera más rápido, revirtiendo los efectos de la crisis, elevando los salarios reales y el bienestar de la población, defendiendo la soberanía y promoviendo la justicia. Ha quedado demostrado que ninguna de las expectativas gubernamentales se cumplió ¿cuál de todas es la más grave?, no lo sabemos, sería difícil decidirlo, pero es claro que la terrible crisis que vivimos actualmente, el decremento de los salarios reales, el ya casi inexistente bienestar de la población, la deficiente procuración y administración de la justicia, así como lo que queda de nuestra soberanía, han colocado al país en una de sus peores crisis, en lustros anteriores el gobierno aún contaba con mecanismos de control social, hoy estos mecanismos también están en crisis, sin duda la posición de México se encuentra en una situación muy delicada en la que es conveniente tomar decisiones básicamente por consenso e involucrando al mayor número de sectores y grupos de interés.

El sector empresarial tomó la decisión de ir de la mano con el gobierno para construir el mejor instrumento posible de comercio en beneficio del país, inclusive, para efecto de las negociaciones exigió que a México se le diera un trato de país desarrollado; el resultado lo tenemos a la vista: cierre alarmante de pequeñas y medianas empresas, niveles muy elevados de desempleo, una crisis económica y financiera agobiante, beneficios sólo para muy contados poseedores de grandes capitales, etc.

El sector obrero reiteró durante todo el proceso de negociación que en tanto no se afectara la soberanía nacional y los intereses de la clase laboral, ni se modificaran la Constitución y la Ley Federal del Trabajo, apoyaría la firma del TLC; no obstante, es indudable que el salario por sí sólo no es representativo del grado de competitividad de la mano de obra en los mercados internacionales dados los bajos niveles de la productividad laboral de nuestras manufacturas, considerando que la mano de obra mexicana tenía una ventaja cercana al 60% respecto de otros países entre ellos Estados Unidos. ¿Qué sucedió?, los resultados saltan a la vista: la soberanía nacional resultó seriamente afectada, cada día crece la inconformidad del sector obrero, el descenso en la tasa de empleo aumenta día con día, el salario mínimo pierde valor real e incrementa su incapacidad para adquirir la canasta básica, continuamente se presenta la amenaza de una reforma constitucional y legal en materia laboral, etc.

El sector agrario no estaba totalmente preparado para el TLC, la Confederación Nacional Campesina y el gobierno realizaron estudios detallados a fin de detectar las ventajas comparativas de cada producto mexicano y conocer con exactitud las cantidades de subsidios que destinan otros países para la producción de granos;

sin embargo, un país con un acentuado letargo en su reforma agraria, con problemas ancestrales sobre la tenencia de la tierra laborable, con un amplio sector campesino prácticamente en la miseria derivada de la falta de recursos económicos y tecnológicos para el campo, con una producción de bienes agrícolas tan magra que no alcanza en el mayor de los casos a cubrir los requerimientos del consumo nacional y que propician la importación de este tipo de productos, lo cual resulta aberrante siendo que México es un país eminentemente agrícola; es evidente pues, que con un sector agrario con semejantes deficiencias no podíamos tener gran capacidad de negociación porque simplemente no contábamos con mucho que ofrecer.

Los partidos políticos conforme a sus respectivas tendencias ideológicas, estuvieron a favor o en contra de la firma del tratado; así, el Partido Acción Nacional (PAN), sin oponerse, insistió en que la "vía rápida" para su aprobación era indispensable por considerar que en cada una de sus particularidades el Acuerdo estaría sujeto al juicio no sólo de los legisladores sino de los sectores involucrados, llamando a la apertura económica y política. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), ratificó permanentemente su apoyo político y moral a las gestiones del Ejecutivo, a quien consideraba ineludible otorgarle su confianza, siempre y cuando se marcaran las diferencias económicas entre Estados Unidos y México, "para evitar que prevaleciera desventajas". El Partido Popular Socialista (PPS), consideraba que con la firma del Tratado, México perdería más de lo que podía ganar, ya que en los últimos años a pesar de que se habían abierto las fronteras y ajustado la economía a la perspectiva de Estados Unidos, este país había tenido fuertes actitudes proteccionistas al interior, es decir, con sus sectores. El Partido de la Revolución Democrática (PRD), veía al Tratado como una táctica política para cerrarle el paso a la alternancia democrática en el gobierno y para apoyar al grupo que se encontraba en el poder al que atribuía intereses comunes con el gobierno estadounidense. Por su parte, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido del Trabajo (PT), sin oponerse, manifestaron su preocupación de que con la suscripción del tratado se cediera la soberanía y se afectaran los sectores históricamente marginados de la economía.

Cabe agregar que en cuanto a la población, según encuestas realizadas durante ese lapso, el sector urbano en un 75.9% estaba a favor de la firma del Acuerdo y sólo el 13.5% estaba en contra del TLC por considerar que perjudicaría al país; no obstante el 65% opinaba que la nación más beneficiada con dicho instrumento sería Estados Unidos.

Respecto del TLC, es innegable que, con todos sus bemoles, para México ha significado, fundamentalmente, asumir un posición de liderazgo ante los demás países latinoamericanos, pues a partir de la firma del mismo, ha iniciado negociaciones para suscribir tratados parecidos con algunos de ellos y se ha

mencionado en más de una ocasión la posibilidad de lograr una integración económica latinoamericana.

Sin duda, el TLC no permitió la sobrevivencia de la pequeña y mediana empresa, cabe mencionar que no por sí mismo, pues fue claro que a pesar de las frecuentes exhortaciones del gobierno durante el proceso de negociación, tales grupos económicos no tomaron las medidas pertinentes para lograr un mayor desarrollo de sus plantas productivas y un mejoramiento de la calidad de sus productos, lo que les hubiera permitido ser competitivos.

El discurso oficial manejó quince puntos esenciales que fundamentaron la transformación económica del país de 1988 a 1994, tales fueron:

- a) Abatimiento de la inflación;
- b) Saneamiento de las finanzas públicas;
- c) Reforma fiscal para promover la inversión;
- d) Renovación de procesos y mejoramiento de sistemas de control y evaluación en materia aduanera;
- e) Reducción de la deuda pública;
- f) Reforma presupuestal para aumentar el gasto social y equilibrar las finanzas públicas;
- g) Fortalecimiento de las finanzas estatales y municipales;
- h) Modernización del sector financiero;
- i) Desregulación de sectores económicos para abatir privilegios;
- j) Apertura de espacios para la inversión privada;
- k) Reorientación de la banca de desarrollo para destinar recursos a proyectos de beneficio social;
- l) Promoción de la iniciativa privada y de los derechos de propiedad individual y social;
- m) Despetrolización de la economía y del comercio exterior;
- n) Recuperación de los niveles de empleo y de los salarios reales; y

o) Mayor gasto social en favor de los sectores más desprotegidos.

A fin de comprender cabalmente cuál fue el contexto en el que se desarrolló la economía mexicana durante el pasado régimen presidencial, no debemos olvidar que en las elecciones de 1988, se dio un voto de castigo a las políticas gubernamentales que ofrecían promesas y no cambios sustanciales, mientras que los reclamos populares exigían: ampliación de la vida democrática, mejoramiento del bienestar popular y, finalmente, recuperación económica.

Es innegable que algunos programas implantados durante el período 1988-1994, tenían como objetivo claro promover mejoras sociales, un ejemplo lo fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que apelaba a la colaboración y al trabajo colectivos de las comunidades beneficiadas; sin embargo, se vio obstaculizado por el recelo que se generó en el sector político de oposición y, posteriormente, en la opinión pública respecto a que su finalidad era en realidad la promoción y el compromiso electoral.

Durante 1988-1991, fue indudable el abatimiento de la inflación, misma que en 1988 era del 58%, en 1990 pasó a ser del 29.9% y en 1991 bajó todavía al 9.1%.

Por otra parte, el déficit del sector público se redujo considerablemente y la economía comenzó a crecer, alcanzando un incremento del 4.5% que representó el más alto que se haya registrado en una década.

Sin duda, durante esos tres años se dieron situaciones relevantes que generaron la actual situación de crisis: primero, un repunte económico pero sin redistribución del ingreso; segundo, un pacto económico forzado por la presión del poder político más que por la convicción de las fuerzas sociales; y tercero, las presiones sociales que en la mayor parte de las ocasiones fueron a un ritmo más acelerado que la capacidad del país para enfrentarlos.

Aquí, debemos mencionar que el sector de izquierda en este caso representado por el PPS, argumentaba que el único camino que garantizaría la defensa de los intereses de la nación y daría sustentos firmes y reales para salir de la crisis y para beneficiar a la actual y a las futuras generaciones, era el planteado por las fuerzas democráticas de México, proponiendo la unidad de los países deudores para que, previa la suspensión de pagos, este problema se analizara en el seno de la ONU y se resolviera en el marco del programa y de la declaración del nuevo orden económico internacional, con lo cual no solamente se cancelaría una "carga neocolonial", sino que se aprobarían financiamientos suficientes, ayuda tecnológica y bases justas para el mercado internacional.

Otros partidos aunque adoptaron una postura crítica, realmente dieron la impresión de hacerlo con el único fin de antagonizar con el gobierno en turno, o en el mejor de los casos, por una simple inhabilidad técnica para analizar los

complicados términos de las negociaciones en la materia; en tal virtud, la oposición quedó atrapada en un discurso teñido de desconfianzas y alejado de la política real, en suma, una actitud poco eficaz.

El problema real de 1992 a 1994, derivó del éxito del trienio 1988-1991, y de la sobreventa de expectativas positivas a la comunidad internacional ligadas al TLC; aun cuando resulta innegable que actualmente México es uno de los países con mayor apertura comercial en el mundo.

Cabe resaltar que durante ese periodo, grandes sectores de la economía se encontraban abrumados por una sobrerregulación que les hacía estar envueltos en un marasmo de leyes y reglamentos que les impedían capitalizarse y progresar, de manera que se acabó con el mito del reparto agrario y se crearon condiciones jurídicas para otorgar en propiedad los ejidos y producir una mayor certeza en la tenencia de la tierra. Dichas reformas, aunque no de manera automática, fueron parte de la base para provocar un desarrollo en el campo; la inflación logró reducirse de más de 160% en 1987 a 12% en 1992.

Las cifras macroeconómicas de 1993 fueron favorables, sin embargo, las referentes a los logros aún eran endeables, de tal suerte que sus frutos todavía no podían ser percibidos por la mayoría de la población.

Las privatizaciones y las nuevas leyes no habían repercutido en el corto plazo en mejoras concretas para la población y así era de esperarse.

La baja de la inflación en esos momentos había sido acompañada de una reducción salarial igual o mayor que impedía recuperar el nivel de vida a la mayoría de los trabajadores. La contención del tipo de cambio como estrategia antiinflacionaria, aunque había sido básica para controlar los precios, sobrevalió el peso y disparó el déficit de la balanza comercial.

En 1990 y en 1991, el afán de crecer forzosamente y más allá de lo realmente posible, con un proceso de reducción de la inflación, obligó a frenar la economía a finales de 1992; por lo que fue necesario mantenerla sin crecimiento durante 1993. Cabe precisar que en este año el propósito había sido alcanzar una inflación menor al 10%, pero como no se logró, se presentaron problemas laborales y de tipo de cambio, principalmente a finales de 1994 en que sobrevino una fuerte devaluación del peso.

La presión ejercida sobre la clase media, pequeños y medianos empresarios para que pagaran impuestos, aun cuando ayudó a reducir el déficit gubernamental, triplicó sus costos por burocratismo y por la contratación de contadores en miles de empresas. Actualmente existe una gran irritación de la ciudadanía por las innumerables modificaciones a las leyes tributarias y por el trato de "delinquentes fiscales" que injustamente la autoridad hacendaria infringe a los contribuyentes; lo

cual resulta un verdadero contrasentido en un país donde muchos de los funcionarios públicos se han y se siguen enriqueciendo impunemente.

No obstante, sería poco razonable dejar de reconocer que los cambios estructurales realizados en materia económica durante el trienio 1988-1991 (privatización, desregulación y apertura, entre otros), han sido avances que a largo plazo producirán los frutos que de ellos se esperan; sin embargo, también es cierto que, debido a las estrategias usadas, los problemas a corto plazo saltan a la vista: inflación, desempleo, bajos salarios, balanza comercial desfavorable, recortes presupuestales gubernamentales y tipo de cambio fuera de control, mismos que han deteriorado profundamente la imagen del gobierno anterior, particularmente durante los últimos dos años, minimizando al extremo los referidos avances.

Desde finales de 1994 y principios de 1995, el país se vio envuelto en una profunda crisis derivada de lo ya mencionado párrafos atrás; las medidas aplicadas por el gobierno han sido por demás difíciles de soportar para la mayoría de los mexicanos: crecimiento del desempleo, cierre de empresas, fuerte recorte del presupuesto gubernamental, solicitud de préstamos al exterior, falta de liquidez y una inflación que en los primeros nueve meses de 1995 alcanzó el 43.7%, factores indudables que promueven la inestabilidad económica del país, lo que genera un fuerte problema de percepción negativa respecto de la economía mexicana que repercute en los mercados tanto nacionales como internacionales, mismos que, como sabemos, se mueven y reaccionan en consecuencia.

En conclusión, desde nuestro particular punto de vista, debe promoverse la inversión interna buscando antes que nada fomentar el desarrollo de la pequeña y mediana industria nacional, que no significa como en etapas anteriores, protegerla ni adoptar posturas paternalistas; es indispensable en estos momentos que se elaboren planes y programas que coadyuven al desarrollo técnico y tecnológico. Si no fomentamos nuestra industria es prácticamente imposible pretender avanzar sin tener elementos para el desarrollo y el crecimiento económico.

Es indudable que en un mundo cada día más cambiante y con medios de comunicación que nos permiten estar minuto a minuto en el lugar de los hechos, no podemos pretender vivir aislados, sin embargo, no debemos perder de vista que ante todo somos mexicanos, concepto que, por falta de ilustración y cultura en la mayoría de los habitantes de este país, es poco claro por no decir nulo, pues se relaciona con una imagen que en forma obscurente se ha difundido a nivel internacional y que, tristemente, se reduce a la música vernácula, el tequila, el machismo y el patriotismo; pretextos de sobra conocidos para cometer todo tipo de excesos.

¿Qué queremos decir con todo esto?, simple y llanamente que siendo uno de los países con mayor apertura comercial en el mundo, es absolutamente

contradictorio que permitamos y fomentemos el libre comercio pero de los productos provenientes de otros países y de los grandes grupos corporativos, sin considerar que ese corporativismo sólo ha beneficiado a sectores privilegiados de la población. Antes que nada debemos y tenemos la obligación de fomentar nuestro desarrollo y el objetivo principal debe estar fundamentado en generar beneficios para el amplio sector de la población que se incrementa constantemente, abatiendo el centralismo que obliga a grandes cantidades de provincianos a desplazarse a los centros urbanos en donde la lucha diaria cada día es más difícil, por lo que únicamente contribuyen a engrosar y agravar los problemas de dichas ciudades. Por ello, es sin duda un gran acierto tener como meta un fortalecimiento del federalismo que en realidad debería ser un respeto absoluto a esa forma de organización que teóricamente ha asumido México desde hace mucho tiempo.

2. Aspectos políticos

La política como instrumento o medio idóneo para que el Estado realice los más altos fines que justifican su esencia como entidad jurídica y realidad sociológica, participa en una relación dialéctica con un sinnúmero de factores o elementos; de aquí que una máxima que tiene validez en los asuntos políticos es aquella que establece que lo económico, lo jurídico y lo social determinan lo político, o más concretamente, el sistema político adoptado por una nación determina el rumbo que se debe seguir en todos los aspectos antes precisados.

En toda esta fenomenología el sistema jurídico juega un papel relevante, toda vez que enmarca a estas concepciones, por lo que el Derecho y la política siempre tienen puntos importantes de coincidencia y similitud.

Si se reforma el orden jurídico se reforma la política; de hecho, el Estado como institución es una entidad política y un Estado de Derecho en transición o reforma es un Estado con una política también en transición. Asimismo, la reforma política del Estado entraña la modificación del orden normativo, en virtud de esa interrelación que ha sido precisada anteriormente. Sin duda, México es un ejemplo palpable de esa reciprocidad reformatoria entre Derecho - política y política - Derecho.

Un Estado debe tener la capacidad de movilidad o adaptabilidad necesarias para transformarse o adecuarse a las necesidades y requerimientos económicos, políticos, jurídicos y sociales externos o internos, pero siempre en evolución -aun cuando hay cambios que implican degradación o decadencia de la política y del Derecho- tal como lo expresa Don Jesús Reyes Heróles:

"El país se enfrenta a una situación económica difícil, partiendo de esta situación, hay quienes pretenden un endeudamiento del gobierno, que lo conduciría a la rigidez. Tal rigidez impediría la adaptación de nuestro sistema político a nuevas tendencias y nuevas realidades; supondría ignorarlas y desdeñarlas. El sistema, encerrado en sí mismo, prescindiría de lo que está fuera del cuadro social y reduciría su ámbito de acción al empleo de medidas coactivas, sin ton ni son, canalizando al fortalecimiento de la autoridad material del Estado, recursos que demandan necesidades económicas y sociales. Es la práctica de un autoritarismo sin freno y sin barreras".⁸⁶

Así pues, no se pueden cerrar las alternativas de la participación política y perder la dinámica de cambio y adaptación que ha tenido el sistema mexicano; toda la sociedad espera que el Estado, en ejercicio y aplicación del orden normativo, haga efectivo el concepto de democracia que establece el artículo 3º, fracción II, inciso a) de la Constitución General de la República, mismo que al referirse al carácter democrático que debe revestir la educación en México, señala que debe considerarse a la Democracia, *"no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"*.

Esta idea de Democracia no se separa del desarrollo político de una sociedad y del comportamiento social que esta tiene, mismo que hoy en día se manifiesta en los puntos que Vanossi precisa a continuación:

"El Estado y la sociedad, liberalismo constitucional, -el neoliberalismo del sexenio pasado-, democracia política, democracia social, libertades individuales, seguridades sociales y eficiencia gubernamental; existencia del poder político y su control; la representación política a través de los partidos políticos y la participación complementaria a través de la acción de los demás grupos; la institución de la figura de las elecciones y la propia capacidad de decisión de los ciudadanos, con el debido respeto a esa voluntad, la capacidad del gobierno para centralizar o descentralizar sus instancias, la normalidad de la ley y su normatividad y la firmeza y el cambio constitucional".⁸⁷

Una sociedad que no promueve cambios o un régimen estático propicia frustración e inconformidad, ingredientes que pueden convertirse en el origen de un Estado totalitario, sobre todo si a la población se le ha exhortado a actuar y participar en política; así, después de confirmar la complejidad de la crisis, tenemos que plantear una cuestión importante.

⁸⁶ REYES HEROLES, Jesús citado por Luis VILLORO TORANZO en *"La Reforma Política y las Perspectivas de Democracia"* en México, Hoy, p. 354.

⁸⁷ VANOSSEI, Reynaldo, *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*, p. 123.

¿Debemos cambiar para permanecer igual? (frase acuñada por Don Jesús Reyes Heróles), o ¿debemos cambiar para verdaderamente transformarnos?

Para que existan los cambios de forma y de fondo que el Estado requiere, se necesitan, por un lado, instituciones políticas capaces de establecer canales para la participación de las nuevas fuerzas sociales y para su incorporación a las nuevas élites del gobierno; y por otro lado, de funcionarios públicos dotados de sensibilidad para la apertura y el consenso que hagan posible que esas nuevas fuerzas sociales satisfagan sus demandas sin ejercer presión de ninguna especie.

Siendo indiscutible que el cambio en México resulta inaplazable, es conveniente tener muy claro que la estabilidad política depende de las dimensiones de la participación por cauces legales e institucionales, pues una auténtica reforma o una verdadera transformación, muchas veces puede conducir a una gran inestabilidad y posiblemente a una revolución social en lugar de llevar a la estabilidad política. En efecto, la reforma puede ser la última cauda de la revolución, a lo largo de la historia encontramos con frecuencia ejemplos de que las grandes revoluciones han seguido a periodos de reforma y no a periodos de estancamiento y represión.

El solo hecho de que un gobierno como el mexicano haga reformas y otorgue concesiones, estimula las demandas para solicitar más modificaciones, lo cual fácilmente puede convertirse en una causa de nuevos cambios y transformaciones, siendo importante que los mismos constituyan un bien para la sociedad que los genera y que estén legal y legítimamente sustentados.

Este argumento lo esgrime Enrique Krauze y lo justifica a favor de la estabilidad social:

"En México otro argumento socorrido por los amigos del statu quo, es el posible precio de inestabilidad que habría que pagar si la transición de la democracia formal a la democracia sin adjetivos, fuera drástica. No tiene por qué serlo, pero tampoco hay que hacer un dios absoluto de la estabilidad. Italia resistió el embate desquiciante de las brigadas rojas no a pesar sino gracias a su temperamental sistema democrático. No es imposible que surjan brotes de violencia urbana o rural en México. Habría que vencerlos y no usarlos como pretexto para bloquear el proceso democrático. El caso es empezar en todos los frentes y comprender - como España ha comprendido - que la democracia no es la solución de todos los problemas sino un mecanismo (el menos malo, el menos injusto), para resolverlos".⁸⁸

Debemos confiar en el Derecho como un instrumento de cambio y poner en práctica la vigencia de la Constitución y su proyecto nacional. Hay que superar

⁸⁸ KRAUZE, Enrique, Por una Democracia sin Adjetivos. p. 13.

ese sentimiento conservador que sostiene que en tiempo de crisis los cambios parecen aún más innecesarios, si se requiere aprovechar la magnífica coyuntura que concede la crisis para hacer la reforma del Estado, se debe iniciar de inmediato, pues la propia crisis de alguna manera se verá superada en sus aspectos económicos y entonces se dificultará la ejecución de la reforma; más aun, la sociedad perdería esta oportunidad única en la historia reciente.

A una situación como la que prevalece en el país, se responde con cambios producto de la voluntad colectiva guiada por verdaderos y auténticos líderes políticos, por estadistas de tiempo completo. El sentido común y la congruencia con nuestros más elementales deberes nos obligan a asumir la actitud de reformadores, que no de revolucionarios, pues éstos, por regla general, tienen un interés compulsivo en todo tipo de transformaciones, aun y cuando la anarquía y el desorden mismo estén de por medio. En contraste, los reformadores tienen el talento para buscar el cambio social a través de medios más sofisticados, que incluyan, si es posible, la aptitud para manipular las fuerzas sociales con mucha mayor atención en los métodos, las técnicas y los tiempos. Asimismo, con un criterio mucho más agudo para establecer con claridad las prioridades y elecciones entre los diferentes tipos de reforma.

De esta manera, ¿qué se requiere para ejecutar la reforma que el sistema político demanda con el fin de satisfacer los niveles mínimos de legitimidad y justicia? Primero, concebiría tomando en cuenta todos los aspectos y valores que han sido precisados; segundo, tener la voluntad y la pasión suficientes para enfrentar el reto y llevarla a cabo; tercero, allegarse de todos los elementos que sean necesarios para que pueda planearse e implementarse el cambio; y por último, instrumentar su aplicación para que se cumplan eficazmente todos los objetivos.

La tarea reformadora del líder político irremisiblemente tiene que ir acompañada de una característica psicológica muy especial que es la ancestral virtud que distingue al hombre de Estado, es decir, la ambición de trascender, aquella misma ambición que inspiró al primer hombre para sentirse gran precedente de la sociedad humana.

Esta misma ambición hace de la política la más universal y noble de las profesiones, pero también, la rebaja cuando está viciada por el egoísmo, pues la convierte en la actividad más oprobiosa y dañina para el género humano. Lo demás será consecuencia de ese liderazgo para motivar a la comunidad con la mística colectiva que todo cambio requiere y que el Estado de Derecho necesita para ser vigente.

De esta manera, con tal orientación democrática, se deben conjugar los principales elementos de estructuración de la reforma, de entre los cuales destacan:

a) Pleno ejercicio del sufragio, ya que la forma de mantener el consenso en el curso de la vida pública y el sentir de la comunidad nacional es la consulta a la sociedad para atender sus demandas. A tal efecto, las consultas populares periódicas deben ser libres y auténticas, no sólo para el momento mismo de la jornada, sino para todas las circunstancias que guardan relación con la vida pública.

b) Libertad política, pues condición indispensable para que pueda existir libertad electoral es que exista libertad política, tanto para las minorías reducidas, quizá otras privilegiadas, como para todas en general; respeto irrestricto a las garantías individuales de libertad de opinión, de asociación, de petición, etc. El poder público emanado del gobierno debe garantizar la libertad política no sólo frente al poder del aparato gubernamental sino también contra el monopolio de poder de grupos privados, se deben asegurar las diversas posibilidades de manifestación del sentir cívico mediante la puntual observancia de la legislación.

c) Transformación de los partidos políticos, los cuales deben cambiar sus formas de organización e interlocución respecto de los elementos que tanto individual como colectivamente conforman la sociedad civil, pues si ésta tiene la facultad de intervenir en la gestión pública, se reconoce que el mejor camino es que la opinión de la ciudadanía, se precise, estructure y discipline a través de los partidos políticos, que deben estar llamados a convertirse en los voceros institucionales de las distintas demandas y requerimientos sociales.

d) La necesidad de verdaderos políticos y estadistas; los políticos profesionales no deben eliminarse de un régimen democrático, por mucho que en nuestros días la acción del poder público requiera de la especialización científica y técnica, particularmente en el campo de la economía, porque el gobierno requiere de personas con cualidades diversas relacionadas con la capacidad de comprender la psicología humana, de poseer una gran sensibilidad para entender las reacciones sociales, y de tener un profundo conocimiento de la historia de la nación, del sentido de lealtad y de la jerarquía de los valores éticos.

e) Aumento de la cultura y el civismo, toda vez que el perfeccionamiento democrático-social guarda una relación directa con el incremento de la cultura de la colectividad y de la educación ciudadana; así, el ejercicio de los derechos cívicos y el cumplimiento de los deberes correlativos de la sociedad, tenderá a ser óptimo y preciso, obligando tanto al Estado como a sus dirigentes a realizar un mayor y mejor esfuerzo en su trabajo de dirección social.

f) La educación debe basarse en el nacionalismo, de manera tal que lo dispuesto por el artículo 3º, fracción II, inciso b) de nuestra Ley Fundamental, se cumpla cabalmente, es decir, que la educación que se imparta a los mexicanos, sin hostilidades ni exclusivismos, atienda "a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia

política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura", pues sólo así podremos tener la visión necesaria, real, consciente y ágil de la problemática social imperante, para cuestionar, criticar y proponer las mejores soluciones.

3. Aspectos jurídicos

En este punto, la reforma del Estado y la legalidad se suman para dar pauta a una transformación del Estado de Derecho y, consecuentemente, del marco constitucional, es decir, un cambio que lo consolide. Esto es muy importante, puesto que sin limitar los derechos de los ciudadanos, las propias garantías individuales y sociales dan pauta a una transición democrática en el más amplio sentido de la palabra, buscando que prevalezca el espíritu superior de la norma fundamental.

En este sentido, al preponderar el orden jurídico en la reforma del Estado, Enrique González Pedrero, expone: *"El Estado moderno es, pues, Estado de Derecho. El Derecho establece las reglas del juego para lograr una vida armónica y civilizada. Por eso, si bien hay principios comunes, cada Estado es peculiar, porque cada uno se ha formado con voluntades distintas y todas han caminado, en la busca de su propia cooperación y en la defensa de su soberanía"*.⁸⁹

A mayor abundamiento, debe tenerse presente que la reforma del Estado en México, además de estar sustentada en un marco jurídico específico, debe circunscribirse a nuestra definición constitucional de Democracia, la cual, como se ha señalado anteriormente, debe entenderse como una forma de vida basada en el constante mejoramiento económico, cultural y social del pueblo.

Así lo considera González Pedrero, al señalar que: *"en un Estado de Derecho, las reformas sólo pueden conducirse dentro de los cauces que señala la ley. Con mayor razón si se trata de cambiar en favor de una mayor participación ciudadana, si se trata de darle mayor peso a la democracia"*.⁹⁰

En tal virtud, reforma del Estado y reforma jurídica participan en una relación dialéctica en la que la legalidad y la legitimidad deben conformar un sistema jurídico y político que logre una mayor efectividad y eficiencia. No es fortuito que desde el siglo XVIII al referirse a la disolución de un gobierno para buscar una transformación, John Locke haya afirmado que: *"las leyes no se hacen por hacer, sino para su aplicación y para constituir de ese modo los lazos con que la sociedad mantiene a cada parte del cuerpo en su lugar y sus funciones"*

⁸⁹ GONZÁLEZ PEDRERO, Enrique. "La Reforma del Estado" en Nexos, núm. 146. p. 45.

⁹⁰ Ibid. p. 48.

debidas";⁹¹ asimismo, Rolando Cordera y Carlos Tello, politólogos mexicanos, apuntan que: "el proyecto nacionalista tiene como punto de partida el cumplimiento de la ley".⁹²

Para lograr una reforma jurídica que a su vez sea congruente con la del Estado, coincidimos plenamente con la idea de Narciso Bassols, quien señala: "pero en vez de afirmar ciegamente que hay que cambiar a los hombres, para que se incorporen al derecho, debemos pensar que lo urgente es modificar la legislación hasta hacerla congruente a la realidad";⁹³ es decir, se hace necesario emprender una labor con la mayor objetividad y sin separarnos del análisis doctrinario, de la propia filosofía jurídica, de la práctica parlamentaria en México y de la realidad política, para modificar toda manera que no sea congruente con nuestra sociedad y la propia expectativa del tiempo y la historia.

Por otro lado, es necesario hacer un esfuerzo de verdadera voluntad política para transformar al Estado a través de una reforma jurídica, pues sólo así se puede llegar a un clima de consenso social y confianza en la Ley Suprema y tener una visión moderna y realista de nuestra Constitución Política.

La Carta Magna ha de unir a la ciudadanía en sus propósitos, en sus fines como nación y, fundamentalmente, en el respeto generalizado a toda la sociedad; podemos decir que la Constitución es una constante de valores que se desprenden de la idiosincrasia y de la ideología imperantes, y de una realidad que se pretende ajustar al contenido de la Constitución misma, a través de la voluntad política y del consenso; así, coincide Manuel García Pelayo al afirmar que: "El Derecho Constitucional vigente como todo derecho, no es la pura norma, sino la síntesis entre la norma y la realidad a la que se enfrenta".⁹⁴

Por lo anteriormente referido, la primera responsabilidad política del gobernante debe ser cumplir con lo que la Constitución Política prescriba, comparar permanentemente nuestra Norma Suprema con la realidad y modificar, ciertamente, pero lo que exija la sociedad y el momento histórico que se esté viviendo, acorde siempre con nuestro proyecto de nación. Por lo que la normatividad constitucional como lo señala Moya Palencia: "No debe verse como una superestructura fastidiosa y burguesa que encamisa a la sociedad, sino como el plano regulador de la acción de las propias fuerzas sociales, como su recipiente y también como promotor de muchas de las fuerzas sociales que lo hacen posible, que convienen en él, que lo adoptan como regla y que cambian en función de este poder".⁹⁵

⁹¹ LOCKE, John, De la Disolución del Gobierno. p. 6.

⁹² CORDERA, Rolando y Carlos TELLO. La Disputa por la Nación. p. 1.

⁹³ BASSOLS, Narciso, Obras. p. 28.

⁹⁴ GARCIA PELAYO, Manuel, Op. cit. p. 20.

⁹⁵ MOYA PALENCIA, Mario, Temas Constitucionales. p. 65.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Una reforma del Estado y la consecuente reforma jurídica deben propiciar que el orden normativo cumpla con las tres funciones esenciales que señala Deutsch: "Permitir que se puedan predecir las operaciones del gobierno que sean técnicamente consistentes entre sí y moralmente legítimas, es decir, consistentes con los principales valores de la comunidad".⁹⁶

Para concretar lo anterior, es muy importante entender en qué consiste la positividad del Derecho. Al respecto, el inolvidable jurista Rafael Preciado Hernández, nos lo explica en los términos siguientes: "Para asegurar la colaboración de los miembros de una sociedad, en orden al bien común, no bastan las orientaciones ni los principios generales que racionalmente rigen la conducta humana: se requiere, además, que esos principios se apliquen a una materia social concreta, que se formulen así reglas jurídicas que adapten los principios a las exigencias reales y a las costumbres y tradiciones de una comunidad. Esta labor de adaptación se traduce en el orden práctico en una técnica que, apoyándose en los criterios racionales que rigen las relaciones sociales, y tomando en cuenta las necesidades y costumbres de un pueblo, estructura las instituciones jurídicas concretas adecuadas para realizar el bien común".⁹⁷

En México, existe la tradición (incluso jurídica), de tener a la norma como reflejo de la realidad, de manera tal que las demandas sociales se pretenden contestar con una regulación legal, dándose por resuelto el problema, cuando aún faltaría lo más importante: su observancia y ejecución. Este fenómeno, según lo comenta el propio Rafael Preciado Hernández, sólo pone de manifiesto que: "una legislación positiva no es obra exclusiva de la voluntad del legislador, ya que éste no puede cambiar a su arbitrio los datos racionales y sociales de cuya acertada conjugación en la formulación del Derecho depende su eficacia".⁹⁸

Desde el punto de vista de la realidad sociológica en la que nos desenvolvemos, el Derecho no podría estar dotado de una positividad plena, es decir, de una observancia irrestricta por parte de los gobernados, ya que de ser así, se convertiría en una especie de ley natural y no requeriría de promulgación ni de sanción por parte de la autoridad.

⁹⁶ DEUTSCH, Karl, Politics and Government, p. 203.

⁹⁷ PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, Lecciones de Filosofía del Derecho, pp. 152 y 153.

⁹⁸ Ibid. p. 153.

4. Aspectos sociales

Respecto del contraste social que es una nota característica de las sociedades contemporáneas, el Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez, refiriéndose en forma específica al caso de México, afirma lo siguiente:

"En todas partes, las más patentes contradicciones sociales se dan entre quienes disfrutan de medios materiales de vida superiores y tienen el poder que en dichas condiciones se asienta, que son los menos, y los que en mayoría, sufren de condiciones insuficientes y reclaman su mejoría; pero la diferenciación y contraste entre grupos y clases se acentúa aún más, porque hay oposiciones de intereses claramente resentidos, entre un sinnúmero de comunidades parciales de diverso orden, tanto en lo social y cultural como en lo económico. Estos sólo son ámbitos separables para efectos de hacer más simple y comprensible su reconocimiento, pero en la realidad son campos superpuestos que se complican y confunden por los múltiples intereses en presencia".⁹⁹

Bajo este contexto sociológico, si el Estado de bienestar es ahora una entelequia abandonada por inviable, en las actuales condiciones presupuestarias y de internacionalización de la economía, la opción no es la de propiciar un individualismo neoconservador, sino un individualismo conducido férreamente por un Estado esencialmente nacional y responsable que, sin demagogias, promueva el desarrollo de la pequeña y mediana industria con proyectos y planes económicos encaminados a que los cerca de cuarenta millones de mexicanos que viven en la extrema pobreza, participen en el proceso productivo con fórmulas que les permitan tener acceso al consumo, al quehacer político y a la formación de organizaciones civiles que promuevan la inversión social y el respeto del Estado de Derecho.

Se trata ya no de un ciudadano que espere que el Estado con recursos públicos resuelva sus problemas acumulados, sino que sea el propio ciudadano el que a través de su acción individual o colectiva, promueva una nueva actuación social y política para que a su vez el Estado no persista en ser bálsamo de los problemas individuales ni en adoptar una concepción proveedora y absorbente. Cabe precisar que este nuevo papel del Estado no quedaría satisfecho con tan solo la individualidad que garantiza una ciudadanía formal, suficiente tal vez en algún país de la Europa comunitaria; debe tratarse de un Estado eminentemente nacional que con su conducción procure el acceso a bienes y servicios por parte de los sectores más desprotegidos, porque la realidad es que la mayoría de esos ciudadanos no tienen acceso a los satisfactores materiales mínimos, ni al nivel de

⁹⁹ ZORRILLA MARTINEZ, Pedro G. "Valor e Implicaciones del Proceso Electoral Mexicano" en Derecho Electoral Mexicano, p. 224.

educación y de cultura política que les permita asumir que su interés individual es la contrapartida de una dirección responsable del Estado.

Para acceder a tales opciones es preciso otro tipo de distribución de los frutos del crecimiento económico y de la manera de hacer política, y eso, hoy por hoy, depende de la reforma del Estado.

Hemos dicho que se aspira a un Estado que recupere su fortaleza junto a la de la sociedad y que sea protagonista de un proyecto de reforma. Se reclama una nueva sociedad de individuos que sin delegar sus responsabilidades en el Estado, estén eficazmente protegidos por el Derecho, para que este les asegure mínimos vitales e igualdad de condiciones a fin de que puedan ejercer sus libertades y cumplir con sus deberes.

No se demanda un igualitarismo simplista o demagogo sino igualdad de circunstancias como base para el desarrollo y la convivencia de los ciudadanos, es decir, la eliminación de condiciones de desventaja estructural que los marginen por su origen del acceso a la generación de la riqueza y a la distribución; se requiere el establecimiento de una economía que no segregue a la sociedad, que no perpetúe o amplíe la pobreza de aquellos que están excluidos de por vida del empleo, de la producción, del consumo o de los servicios; en suma del goce de sus derechos fundamentales como seres humanos.

Con la reforma del Estado es de pretenderse un Estado social que conjugue el desarrollo tecnológico y la eficiencia económica con la libertad individual, cuyos valores estén sólidamente fundamentados en el respeto a la igualdad y la justicia, que racionalice su autoridad con equilibrios, contrapesos y redefiniciones del juego político; que resuelva los conflictos de interés mediante acuerdos, pactos y consensos entre los factores económicos, los agentes sociales y los actores políticos; en sí, que sepa resolver las controversias mediante la política y el Derecho.

Sostener e incluso fomentar los recursos al campo, atender la pobreza extrema y elevar el gasto social, son definiciones en favor de la justicia y la aplicación del Derecho, para que el Estado no abandone su función social es menester que cambie las prioridades de su gasto y reoriente el destino de las transferencias de las empresas públicas y del servicio de las deudas hacia el sector rural y social. Un Estado eficiente y justo socialmente hablando no puede ser en México el de un Estado mínimo sino el de tamaño óptimo.

Tampoco debe renunciar a su función mediadora en la sociedad. La responsabilidad de la cual debe desistir es la de ser mecenas, santo patrono y padrino providencial de los ciudadanos. El encargo del cual dimita es el de seguir siendo el dique contenedor de una energía social participante, sin provocar con su

desistimiento rupturas desestabilizadoras sino transiciones políticas pacíficas y regidas por el marco del Derecho.

Lo que debe abandonar el Estado es su carácter corporativo sin dejar de cumplir sus funciones de control y de conducto de las inconformidades sociales, jugando en favor de un esquema de contrapesos y equilibrios en una sociedad madura de intereses claros de los diferentes sectores sociales.

No se trata de renunciar a la facultad constitucional de dirigir un proceso continuo del desarrollo económico y social en el país. Sería infundado suponer, por ejemplo, que el Estado se despojara del derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público o de establecer el régimen de concesiones en favor de los particulares que es necesario para el desarrollo de algunas actividades económicas específicas.

El Estado no debe pretender hacer menos de lo que hacía sino tareas diferentes, buscar el consenso en vez de ordenar, promover en vez de invertir y complementar en vez de sustituir; pero para eso debe abandonar el camino corporativo y promover la iniciativa privada.

Lo anterior no es una visión simplista del pequeño comerciante o empresario que reclama el derecho a que lo dejen hacer, a que lo dejen pasar, ni tampoco el enfoque de la vieja escuela liberal, es la respuesta a una necesidad social contemporánea que demanda que el Estado deje de pretender ser omnipotente y omnisciente para compartir con ella el desafío de sus respectivas transformaciones.

III. Lineamientos generales para la reforma del Estado: actores del sistema político mexicano

El concepto de desarrollo tiene diversas implicaciones, la idea de vincularlo con la adecuada utilización de todos los elementos del Estado habrá de entenderse como la consecuente racionalización tanto de la función del Estado en lo que tradicionalmente influía o intervenía como también en la evolución que trae consigo todos los factores de cambio, pues sólo así se hace una transformación histórica, sin que por ésto se llegue a una revolución, pues esta última tiene connotaciones de violencia y trastoca el proyecto nacional del Estado en cuestión. El Estado mexicano tuvo una revolución, misma que Alain Touraine, explica en los términos siguientes:

"En otras partes del mundo, y particularmente en América Latina, ese modelo ocupa un lugar central, pero sujeto a limitaciones considerables, un rasgo en

América Latina, al comienzo de la era contemporánea, es decir, desde la revolución mexicana, es su gran capacidad de integración y modernización en conjunción con poderosos mecanismos de exclusión y marginalización".¹⁰⁰

Así, el movimiento revolucionario para el caso de México, si bien significó un cambio radical en la permanencia del poder y el ejercicio legítimo del mismo fundado en la Constitución Política, también marcó el inicio de un desarrollo con altibajos y estancamientos coyunturales, basado en la integración sin exclusiones y marginaciones incluso sociales.

Bajo este contexto, mientras que una revolución la lleva a cabo la base social (pueblo) en un territorio determinado, la reforma del Estado debe tener atributos de organización social, debe ser dirigida por el propio Estado, a él corresponde emprender la acción para encabezar organizadamente los movimientos sociales, con un modelo de desarrollo dirigido precisamente a la base social. La reforma debe ser ejercida y fundamentada dentro de los cauces de lo legítimo y con la vigencia del Estado y del Derecho, aun cuando el Estado también tenga que transformarse.

En el marco de la legalidad y basados en el Derecho, es imperiosa una transformación cabal del conjunto de instituciones que sustentan al sistema político mexicano y que deberá ser iniciada por el Estado como única instancia a partir de su ulterior reforma.

Los cambios que tiene que introducir el Estado son cambios provocados por aspectos coyunturales, por las necesidades sociales y las obligaciones que debe cumplir, asumiendo la responsabilidad histórica de sacarlos adelante.

En este sentido, la reforma del Estado como reclamo nacional proviene de las necesidades acumuladas de cambio. Por un lado, de la exigencia de las fuerzas políticas, de la sociedad civil, de los sectores económicos, de los grupos obreros y patronales, del sector campesino, de las propias fuerzas internas del sector gubernamental y de la cultura nacional, y por otro, de la voluntad expresa de readaptarse a una dinámica internacional multipolar, con raíces históricas e ideológicas bien definidas, de la urgencia de democratización y una revolución en el conocimiento, en la producción, en el comercio y en la creación de nuevas ventajas económicas, en lo político y en lo social con fundamento en el orden jurídico.

La propuesta de reforma del Estado debe intentar devolverle a la sociedad la iniciativa económica, política y jurídica que ha ido perdiendo por sobrerregulación

¹⁰⁰ *TOURAINE, Alain, "Modernity and Cultural Specificities" in International Social Science Journal, p. 443.*

del mercado, por sustitución de funciones, por ineficiencia administrativa, por inamovilidad del sistema político y por el crecimiento mismo del Estado.

La reforma del Estado se levanta sobre el proceso de una sociedad que está formando sus propias estructuras de organización y que recobra cada vez más la iniciativa. Es imperioso abrir los espacios políticos a las voces ciudadanas y a los grupos organizados, darle con ello una mayor base social a las decisiones del gobierno y fundarlas en la legislación; aprovechando una corriente mundial de transformación que tarde o temprano, violenta o no, llegará a México, pero que sin una buena conducción significaría: insubordinación social, rebasar los límites y controles del conflicto social, la existencia de crisis de legalidad, de legitimidad, del propio consenso y la consecuente exclusión social.

La propuesta de reforma debe ser, hoy por hoy, producto del consenso, coherente y alentadora, sin significar la imposición de un proyecto, pues para que efectivamente garantice la conclusión de la situación actual, deben instrumentarse opciones reales para todas las partes integrantes del sistema.

En este contexto, compartimos el punto de vista del Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez, cuando afirma que: *"El pensamiento y los planteamientos políticos de México descartan los caminos del autoritarismo, del poder arbitrario y de la dictadura; no vale exigir el pago de una justicia futura y vagamente esbozada con la supresión de libertades presentes, porque se cancelarían los fundamentos de la convivencia y se anularían los principios que identifican y dan cohesión a la comunidad. Ni en la penuria ni en la prosperidad podría el poder público abdicar de las atribuciones que le permiten dar respuesta a las exigencias básicas de la sociedad, que da la mayor importancia a la vigencia efectiva de los derechos humanos".*¹⁰¹

Si bien muchos países han emprendido una reforma del Estado, para el caso de México debe tener las características siguientes:

- a) Ser una reforma que se inscriba en un proyecto nacional derivado de la sociedad y de todos los grupos y sectores que la componen.
- b) Ser una reforma promovida y organizada desde el Estado mismo que incluya su estructura jurídica, política y administrativa.
- c) Ser una reforma que, como en los países occidentales, comience en el terreno económico y culmine con cambios profundos en el sistema político.
- d) Ser una reforma que dependa para su avance de acuerdos entre los diferentes sectores sociales y estratégicos así como del apoyo de la sociedad en general.

¹⁰¹ ZORRILLA MARTINEZ, Pedro G., *"La Planeación Democrática del Desarrollo"* en La Constitución Mexicana 70 Años Después. p. 457.

e) Ser una reforma cuya consolidación implique decisiones y negociaciones, no proposiciones y herencias ideológicas.

f) Ser una reforma que se sujete al mandato constitucional, al orden normativo y a la legitimidad social y que con base en ello, permita el avance y la transformación jurídica para que el Derecho vaya acorde con el desarrollo social.

A manera de epílogo de este capítulo, consideramos que una sociedad que no pueda enfrentar los cambios dará pauta a un Estado totalitario sobre todo cuando a las clases populares se les ha exhortado a la participación política como es el caso de México; con relación a esto, Hannah Arendt expresa lo siguiente: *"los movimientos totalitarios son posibles dondequiera que haya masas que por una razón u otra hayan adquirido el apetito de la organización política"*.¹⁰²

La apertura de la participación a los ciudadanos en los diferentes ámbitos de la vida nacional fomenta una politización de la ciudadanía y demuestra que este tipo de apertura conlleva una incipiente cultura política que como no ha sido planeada ni debidamente conducida por el Estado se tergiversa, llevando a los ciudadanos a creer que pueden estar por encima del Derecho y del Estado, lo que evidentemente genera una crisis.

Asimismo, debemos plantearnos una cuestión fundamental: ¿es posible hacer una reforma del Estado en medio de la crisis?; al respecto, el politólogo Samuel Huntington, quien ha realizado estudios a fondo sobre el orden político en las sociedades en estado de transición, nos dice que:

"En algunas circunstancias las reformas pueden reducir tensiones y estimular la paz social en lugar del cambio violento. En otras circunstancias, sin embargo, la reforma puede exacerbar tensiones, precipitar la violencia y ser una causa en vez de un sustituto de la revolución".¹⁰³

Es por esta razón que la estabilidad política depende de las dimensiones de la participación institucionalizada, sin embargo, habremos de señalar que muchas veces una auténtica reforma puede conducir a una gran inseguridad y posiblemente a la revolución en lugar de llevar al equilibrio político.

La reforma del Estado mexicano debe darse conforme a las premisas señaladas con anterioridad, debiendo ser la tónica que las líneas fundamentales de la misma necesariamente se encuentren contempladas dentro de un proyecto nacional de desarrollo y renovación, que fundamentado en la legalidad, decididamente establecida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos

¹⁰² ARENDT, Hannah, *The Origins of Totalitarianism*. p. 311.

¹⁰³ HUNTINGTON, Samuel, *Political Order in Changing Societies*. pp. 6 y 7.

permita la legitimidad que el Estado y las instituciones requieren, y que éste, por su parte, sea congruente con el ritmo de avance de la sociedad cuyo cambio constante se produce vertiginosamente; de esta manera, debe tenerse clara la situación general del país y promover un gran impulso transformador que imprima velocidad, veracidad, legalidad y legitimidad al sistema político mexicano y a la reforma del Estado con el consenso de todos los actores involucrados.

**CAPITULO TERCERO. Derecho Constitucional Mexicano.
Sistema Político y Principios
Constitucionales**

"Para descubrir la libertad política en la Constitución no hace falta buscarla. Si podemos verla donde está, si la hemos encontrado en los principios, ¿qué más queremos?"

Montesquieu

I. Consideraciones generales

Abordar la reforma del Estado desde el punto de vista del Derecho Constitucional, implica partir del hecho -por demás fundamental- de tratar de desarrollar el tema de la justicia, esto es, porque el fin último de la Carta Magna constituye, a nuestro juicio, la realización de este valor esencial del Derecho. Cabe advertir, que exponer la idea de la justicia es en sí un tanto difícil, toda vez que la gran mayoría de los juristas en el campo de la filosofía han tratado este tópico.

En la historia del pensamiento jurídico la justicia se ha interpretado de diversa manera, así: la virtud individual, la idea moral, el régimen de control y el fin o propósito de la organización social, han sido algunas de las concepciones que se han formulado. En el único punto en que parecen concordar los pensadores contemporáneos, es en que la igualdad y la justicia se hallan en estrecha relación una con otra, pero no faltan los autores que asocian habitualmente la justicia con el amor, y desde luego, los subjetivistas o relativistas que niegan la existencia de la justicia o la posibilidad de definirla. Al respecto, Hans Kelsen nos dice:

"Algunos escritores definen la justicia por medio de la fórmula: debes hacer el bien y evitar el mal, pero ¿qué es el bien y qué es el mal? Esta es la cuestión decisiva y tal decisión permanece sin respuesta. Casi todas las famosas definiciones de justicia suponen de antemano que la respuesta esperada es evidente por sí misma ... de hecho la respuesta a la pregunta sobre qué es lo suyo de cada quien, o cuál debe ser el contenido de los principios generales obligatorios para todos los hombres; o qué es lo bueno y qué es lo malo, se supone debe ser dada por el derecho positivo. Consecuentemente todas estas fórmulas de justicia justifican cualquier orden positivo. Permiten que cualquier orden jurídico positivo deseado por nosotros aparezca como justo".¹⁰⁴

¹⁰⁴ KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*. Op. cit. p. 10.

En este sentido, el derecho positivo del Estado es derecho justo tan solo en la medida en que se reconozcan y protejan los derechos subjetivos preestables - individuales o colectivos- que existen con independencia de él. Al respecto, Emil Brunner, condena de injusta aquella propiedad privada que excluye a la de otro individuo o grupo que puede tener legítimo e igual derecho a ella, es decir, califica como injusta cualquier forma de monopolio, así toda propiedad se halla bajo la "reserva de la sociedad", aunque considera que la propiedad es presupuesto esencial de la libertad, y agrega que *"el principio cristiano de la justicia no significa igualdad sino que significa equilibrio, compensación, proporción"*.¹⁰⁵

Asimismo, el autor citado establece la vinculación entre el Estado y la economía, diciendo que:

"Precisamente para conservar la libertad del mercado se hace necesaria la intervención estatal. Es un prejuicio liberal el creer que el bienestar económico general tiende a producirse en virtud del cambio libre, por sí mismo. La planificación económica es necesaria, tanto en interés de la auténtica satisfacción de las necesidades de la comunidad como en interés de la libertad".¹⁰⁶

La relación de la justicia con todos los aspectos del Estado, fundamentalmente con lo político y lo económico, hace que el propio Brunner nos precise los distintos grados que en materia de justicia deben darse y que se justifican cuando el Estado los sustenta en la Ley Suprema.

"Bajo el poder coercitivo unitario del Estado, se hace por lo menos posible la justicia, porque excluye la violencia recíproca de los individuos mediante el monopolio estatal del poder, tal es el primer grado de la justicia estatal."

"El segundo grado de la justicia estatal consiste en la existencia de leyes, según las cuales actúe el poder público."

"El tercer grado de la justicia estatal consiste en que las leyes estatales sean justas, la ley justa a diferencia de la injusta, es aquella que da validez a los derechos humanos del individuo y de la comunidad, tal como han sido establecidos por la creación. Hay vigencia de justicia, cuya transcripción en las leyes es la misión del legislador justo."

"El cuarto grado de la justicia estatal se refiere a la distribución del poder inclinándose por la democracia como forma de gobierno".¹⁰⁷

¹⁰⁵ BRUNNER, Emil, *La Justicia*. pp. 21 y 22.

¹⁰⁶ *Ibid.* p. 227.

¹⁰⁷ *Ibid.* pp. 244 y 250.

Respecto a la concepción del Estado y al intervencionismo estatal, podemos reiterar que se trata de una función coordinadora o rectora, según quedó explicado anteriormente. Bajo este contexto, los grupos económicos y de intelectuales en el ámbito político con las estructuras jerarquizadas que ellos implican, deben ser vistos como órganos de la comunidad civil y no como órganos del Estado, rechazándose toda actitud de paternalismo por ser contraria a la dignidad humana y a los derechos sociales de la persona.

Por su parte, Luis Recaséns Siches, notable jurista y filósofo español, afirma que todo orden jurídico que aspire a ser un orden basado en la justicia debe tener en cuenta principios básicos que se derivan de las conclusiones siguientes:

"Primero, debe haber indiscriminada igualdad entre todos los seres humanos, en cuanto a la dignidad humana que corresponde a cada persona, y en cuanto a los derechos básicos o fundamentales que se derivan como consecuencias o corolarios de esa dignidad.

"Segundo, en cambio, según el carácter particular de muchas realidades y situaciones concretas, algunas desigualdades entre los humanos deben tener repercusión jurídica, por ejemplo las desigualdades por cuanto a la capacidad física (en el ejército y en la policía); por cuanto a las aptitudes mentales y bagaje cultural para el desempeño de muchos cargos públicos (jueces, funcionarios administrativos, etc.); las desigualdades por méritos o deméritos en el trabajo, por la dedicación, por la capacidad, en cuanto a la regulación de salarios y sueldos; etc. Así pues, la médula del problema de la justicia consiste en averiguar cuáles son los valores que deben ser relevantes para la igualdad pura y simple; y cuáles, para la distribución proporcional o armónica entre los desiguales. En suma, urge aclarar lo que se debe atribuir a cada quien. Es decir, el problema consiste en esclarecer cuáles son las igualdades que deben ser relevantes para el Derecho; cuáles las desigualdades que no vienen en cuestión para el ordenamiento jurídico; y cuáles las desigualdades que éste debe tomar en cuenta".¹⁰⁸

Así, para Recaséns Siches, el problema no consiste en definir el valor o el sentido formal de la justicia, sino por el contrario en conceptualizar la jerarquía de los valores según la cual debe establecerse la equivalencia y la proporcionalidad de las relaciones humanas, de las relaciones entre el individuo y las colectividades, incluyendo al Estado y su Ley Fundamental.

Es por esto, que la justicia en la Constitución tiene muchos valores objetivos y otros tantos subjetivos, sin embargo, habremos de determinar los valores supremos que deben inspirar al Derecho, es decir, los valores que dan lugar a normas ideales de carácter general, aplicables a todo caso y a toda situación, siempre y en todas partes. En otra palabras, habrá que averiguar, en

¹⁰⁸ RECASENS SICHES, Luis. *Introducción al Estudio del Derecho*. pp. 316 y 317.

determinados casos y presupuestas algunas condiciones, qué otros valores pueden y deben normar la elaboración del Derecho, para así esclarecer los nexos o vínculos de esos valores con los primeros.

Recientemente ha surgido una peculiar teoría que estudia el fenómeno de la justicia, nos referimos a la de John Rawls, filósofo norteamericano que, en respuesta a las corrientes utilitaristas, actualiza la teoría kantiana y rescata algunos conceptos de la tesis tradicional del contrato social, fundamentalmente de Locke y Rousseau, cuyas ideas han sido expuestas anteriormente.

Rawls sostiene su teoría analizando los principios, las instituciones y los fines, que son aspectos importantes en un Estado de Derecho e insiste en que el objeto primero de la justicia es la definición de una estructura básica.

"La estructura básica es un sistema público de las reglas que definen un esquema de actividades que conducen a los hombres a actuar conjuntamente de modo que produzcan una suma mayor de beneficios, al mismo tiempo que le asignan a cada uno ciertos derechos reconocidos a compartir los productos. Lo que una persona haga dependerá de lo que las reglas públicas digan que tiene derecho a hacer, y a su vez lo que tiene derecho a hacer dependerá de lo que haga. La distribución que resulte se obtendrá satisfaciendo las pretensiones, las cuales se determinarán por lo que las personas emprendan a la luz de todas las expectativas legítimas".¹⁰⁹

Podemos resumir la anterior tesis, afirmando que la estructura básica entendida como la Constitución, debe ser evaluada en la medida de lo posible, desde la perspectiva de una idea de igualdad. Esta posición se define por los derechos y libertades que erigen los principios de igual libertad y de justa igualdad de oportunidades como rectores de la propia Ley Suprema.

En México, diversos y distinguidos juristas se han preocupado por el tema de la justicia. Así, Rafael Preciado Hernández, nos dice que:

"La justicia es el criterio ético que nos obliga a dar al prójimo lo que se le debe conforme a las exigencias ontológicas de su naturaleza, en orden a su subsistencia y perfeccionamiento individual y social. Criterio ético, porque se trata de un principio destinado a dirigir obligatoriamente la acción humana. Y que nos manda dar, atribuir o reconocer a todo ser humano lo que se le debe de acuerdo con su naturaleza, porque no es un criterio convencional sino objetivo; pues se funda en los datos constitutivos de la dignidad personal, que son esenciales al ser humano, y que por esto mismo excluye racionalmente toda discriminación en el trato a nuestros semejantes, sin razón objetiva suficiente".¹¹⁰

¹⁰⁹ RAWLS, John, *Government and Science*. p. 107.

¹¹⁰ PRECIADO HERNANDEZ, Rafael. Op. cit. p. 209.

Por otro lado, los neokantianos Francisco Larroyo y Juan Manuel Terán Mata insisten en la igual dignidad en un "reino de libertad". El Dr. Eduardo García Máynez, simpatiza con la filosofía de Nikola y Hartmann en el sentido de considerar a la justicia como valor objetivo de una ordenación jurídica, consistente en no atentar contra el derecho ajeno, no invadir la esfera de libertad de los demás, no causar daños a terceros, etc.; en sí, para él la idea de justicia se relaciona con los mandamientos contenidos "en la tabla del decálogo -no matar, no robar, no cometer o rendir falso testimonio-, y consiste además, desde el punto de vista positivo, en las ideas de libertad e igualdad de la persona".¹¹¹

El concepto de justicia ha sido preocupación central de todas las corrientes de la filosofía del Derecho y de la política, no hay autor en la historia del pensamiento que de alguna manera no haya manifestado algún criterio relacionado con el punto, sin embargo, en las postrimerías del siglo XIX y concretamente en nuestro país, su actualidad y vigencia son innegables; pues como lo hacen notar los distinguidos maestros Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara: "El sentimiento de la justicia es común a todos los hombres. Tradicionalmente, la justicia ha sido considerada como el valor jurídico por excelencia".¹¹²

La definición precisa, aunque no esté contenida en una disposición concreta emanada del poder público, es indispensable para emprender una reforma del Estado, sería y a la altura de las circunstancias. Su estudio está profundamente arraigado en nuestra historia. Nuestros movimientos sociales y las ideas que los han inspirado están estrechamente vinculados con la noción de justicia. En todos los autores que hemos mencionado se encuentra una idea básica: la de justicia como una pauta de armonía, de igualdad simple y de igualdad proporcional, un medio armónico de cambio y de distribución en las relaciones humanas entre individuos y colectividad. Es decir, dar a cada quien lo suyo y lo que se debe como principio de justicia.

*"La idea de ensamblamiento, de encaje, de montaje, de arreglo, de inserción, de sujeción, de disposición, es inseparable de la justicia".*¹¹³

En este contexto insistimos en que la justicia es el fin del Derecho. Toda norma es un intento sano y eficaz de hacer justicia. La más importante virtud del Estado es que la justicia presupone la necesidad de resolver un conflicto, tal vez de ahí se derive el hecho de que comúnmente se le represente con los ojos vendados y con una balanza de platillos.

¹¹¹ *Enciclopedia Jurídica Omeba*. T. XVII. p. 661.

¹¹² PINA, Rafael de y Rafael DE PINA VARA, *Diccionario de Derecho*. p. 325.

¹¹³ *Enciclopedia Jurídica Omeba*. T. XVII. Op. cit. p. 665.

En este orden de ideas, el sentido de justicia consagrado en la Constitución tiene por demás vinculación con la libertad, de tal suerte que las interrogantes que conlleva serían: si el uso de la libertad va en detrimento de la igualdad y si toda política que propicia igualdad tiene que ser establecida con el consecuente deterioro de la libertad. Es aquí, donde el correcto entendimiento del concepto de justicia, da luces para superar la idea de que la libertad y la igualdad son mutuamente excluyentes, cuestión que en cada Estado y particularmente en el sistema político mexicano debe resolver el Derecho; de ello depende que, en un momento dado, al sistema jurídico se le pueda calificar como justo o injusto.

A quienes sostienen que la libertad y la igualdad son incompatibles, se les identifica definitivamente como conservadores, siendo herederos del iniciador de esta corriente, Edmund Burke, quien persistentemente sostuvo esta posición.

Diversas escuelas coinciden al señalar que la justicia tiene componentes éticos y económicos. Éticos porque todo orden jurídico debe respetar los valores fundamentales de la persona y económicos porque dicho orden debe imponerse como propósito a una igualdad que elimine la miseria y la explotación entre los individuos que integran la sociedad.

Ante las transiciones de los Estados en el devenir de la historia y el reconocimiento de los atributos y valores del hombre, la justicia debe mantener un equilibrio entre la autoridad y el individuo, entre la libertad y la igualdad, entre la libertad y la seguridad; todo ello se debe reflejar en el Derecho y fundamentalmente en la Constitución Política como Ley Superior.

Es necesario entonces conciliar el orden social con la libertad, pues si bien todo Derecho tiene un fin, sin la adecuación a un fin no puede concebirse el Derecho, fin que no queda al capricho o arbitrio de la autoridad política, sino que en el caso de México, se va acuñando a través de la historia nacional, de la conciencia de sí misma, de sus luchas y consuetudinariamente de los valores desprendidos de su cultura.

No pasamos por alto las diversas corrientes que han estudiado los fines del Derecho, pero la tesis básica es de la preponderancia de la justicia como fin del Derecho Constitucional, justicia entendida como valor en el que están inmersos la igualdad y la libertad; justicia no como concepto abstracto sino perfectamente mesurable por el grado y nivel de democracia de un pueblo, por su voluntad, por su consenso respecto de un ordenamiento jurídico y de un sistema político, por la distribución del ingreso, por el acceso a la educación, por el grado en que se puede hacer uso de las libertades fundamentales, por la participación de las clases populares en la toma de decisiones, etc. Todo esto es cuantificable, sujeto a criterios precisos que determinan si en un Estado como el nuestro, existe realmente la justicia o todo ha quedado en una mera aspiración social.

La Constitución de 1917, recogió las demandas fundamentales del movimiento social mexicano, al establecer un régimen especial de derechos individuales y colectivos en materia agraria y consagrar las condiciones irrenunciables del trabajo, el derecho de huelga, la negociación colectiva y el derecho de los trabajadores a promover y defender sus intereses como organizaciones de clase.

Nuestra actual Constitución es producto de las pugnas de grupos sociales que se opusieron al viejo régimen de desigualdades económicas y políticas, fundando un orden en el que las clases medias han crecido y luchado por mejorar su calidad de vida.

Asimismo, ha establecido la libertad de industria y comercio, así como derechos y obligaciones de los sectores productivos en un marco de equidad. Su texto establece la igualdad ante la ley, sin distinciones de raza, credo, sexo o edad.

Es un ordenamiento ortodoxo y original; en lo dogmático: es nacionalista en su visión de la independencia, es liberal en la organización del Estado, con división de poderes y reconocimiento de libertades individuales, es innovador en los derechos sociales, en el concepto de propiedad y en la atribución al Estado de funciones económicas decisivas en la visión de la idiosincrasia de los mexicanos. Asimismo, tiene en sus postulados orgánicos: la soberanía popular, la república representativa, democrática y federal, compuesta de entidades federativas autónomas y de municipios libres, así como las normas relativas a la organización y funcionamiento de los Poderes de la Unión, es decir, Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Es por todo ello, que el Derecho Constitucional es la única vía para la actuación legítima de una sociedad soberana, de manera tal que los valores y las aspiraciones del pueblo de México se definen cuando son incorporados en un ordenamiento jurídico positivo del más alto rango como lo es la Constitución. Es así como se inicia un proceso evolutivo en el que todas las decisiones del poder público que emana del pueblo, han de subordinarse a la suprema voluntad de la Constitución, por lo que toda legalidad se hace legítima (real, visible, concreta y objetiva), en tanto que deriva de la Norma Fundamental y toda legitimidad es legal en tanto deriva de la Norma Superior o Constitucional. Legitimidad constitucional es la aceptación verídica de un paradigma de Estado y de sociedad, en este caso, nuestro Estado de Derecho y nuestra sociedad.

La Constitución es un diálogo permanente entre el ser y el deber ser, entre la realidad social (realismo político) que vive el pueblo (sociedad) y la norma; la Constitución debe ser una guía para la autodeterminación y una base de legitimidad, pues sólo así podemos hablar de una cultura política en una sociedad que se construye en el diálogo, en el respeto y la valoración de opiniones, dentro de un régimen político en el que los poderes se renuevan periódicamente, en el

que la voluntad de la mayoría priva sobre la minoría, permitiendo la discusión y la modificación de las decisiones y de las acciones.

La Constitución es también un conjunto de normas con poder coactivo. Su positividad y su eficacia radican precisamente en su carácter de deber ser efectivo. Su ser radica en su poder y éste se expresa como ser, concepto que consagra obligaciones y derechos de los integrantes de la comunidad y de su gobierno.

Una Constitución puede ser definida con el apotegma hegeliano: su realidad es su poder (coacción) y su poder es su realidad.

En lo esencial, la Constitución mantuvo preceptos liberales de su precedente de 1857, pero confirió una presencia de primer orden a la población mayoritaria del país, al campesinado y los trabajadores para que pudiesen salir de su penuria y secularidad; es precursora en lo relativo a la nacionalización del suelo, el subsuelo y las aguas, como una forma de ejercer la soberanía en interés de aquellos de quienes dimana el poder público en una alianza social sustentada por la norma constitucional, aunque establecida entre grupos sociales con distinta fuerza que por lo mismo no han alcanzado una igualdad en los niveles de vida, por lo que tiene que incorporar las demandas específicas de cada uno de los grupos protagonistas, pues sólo así puede establecerse efectivamente el pacto social constitucional.

La Constitución debe entenderse como la determinación del modelo de Estado que se quiere, como lo explícito de los valores políticos, jurídicos, económicos y sociales de mayor jerarquía, como el crisol que unifica los quehaceres individuales y colectivos en torno a un bien general socialmente compartido y regido por la ley.

La Constitución debe ser el parámetro regulador básico de la participación política, del acceso al poder y de su ejercicio, así como de los controles y contrapesos que sean necesarios para la plena vigencia del Estado de Derecho.

Aceptamos pues, que la Constitución es el conjunto de disposiciones fundamentales que regulan la creación de normas por los órganos del Estado, así, podemos afirmar que toda institución tiene valor normativo y que la misma es parte del ordenamiento jurídico, justamente su parte primordial; en esencia, la parte que expresa los valores superiores del ordenamiento jurídico. Esta vinculación afecta a todos los ciudadanos y a todos los poderes públicos sin excepción.

Sólo hay Constitución como norma cuando el ordenamiento establece que el cumplimiento de los preceptos establecidos es obligatorio y, en consecuencia, que su infracción es antijurídica. De ahí que se afirme que la Constitución es Norma Suprema.

El concepto de Constitución se construye a partir de la jerarquía entre normas, las constitucionales se identifican por la relación que guardan con las demás, por la superioridad respecto de la legislación y su observancia, es decir, respecto de toda la creación normativa y de todos los actos de aplicación de la misma.

Queda claro pues, que los cambios que implica la reforma del Estado no pueden ser producto del capricho ni consecuencia de las decisiones unilaterales de un gobierno. En un Estado de Derecho, la transición y el cambio deben canalizarse por cauces de legalidad y legitimidad previstos en el Derecho Constitucional.

Al respecto, Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero, señalan lo siguiente:

*"Todo poder constituido tiene la necesidad de la justificación normativa que hace del poder de mandar un derecho y de la obediencia un deber, transformando una relación de nueva fuerza en una relación jurídica".*¹¹⁴

De esta manera el poder será legítimo en la medida en que se sustente en un derecho públicamente reconocido para ejercerlo y en la convicción social de que es justo. Será legal en tanto se ejerza "*sub lege*" (sometido a normas), así como "*per lege*", cuando se realice a través del ejercicio cotidiano de las normas.

Todo esto significa un nuevo acuerdo entre el Estado y la sociedad civil, un nuevo marco de relaciones que debe pasar necesariamente por profundos cambios jurídicos que den justificación y sustento a la reforma del Estado. En otras palabras, es la adaptación del espíritu renovador y revolucionario de nuestras normas constitucionales a las condiciones de cambio de un pueblo de México que, demandante de nuevas y mejores alternativas para la construcción de un destino, persigue la renovación nacional en la legalidad y legitimidad que deriven de la Constitución.

El reto de la reforma del Estado en lo que al Derecho Constitucional se refiere, es precisamente armonizar todas las inercias para generar justicia, función preponderante del espíritu de la ley y del sistema político mexicano, que basan en la Constitución su pasado, su presente y su futuro.

II. Reformabilidad constitucional

De acuerdo con el apartado anterior, hemos de considerar a la Constitución como la norma de normas, como el basamento jerárquico de todo ordenamiento jurídico,

¹¹⁴ BOBBIO, Norberto y Michelangelo BOVERO, *Origen y Fundamentos del Poder Político*, p. 71.

como el fundamento de toda institución política y de toda autoridad, como límite al poder público y garante, en consecuencia, de los derechos otorgados a los ciudadanos. En tal virtud, partiendo de un texto constitucional que cumpla con estas características, parece deseable su estabilidad, pues cuantas menos reformas sufra mejor preservadas estarán la seguridad jurídica y las libertades públicas fundamentales.

Sin embargo, pese a que desde un punto de vista teórico nuestra Constitución ha sido considerada como rígida, ya que según explica el Dr. Jorge Carpizo, *"el artículo 135 constitucional señala un camino que debería ser difícil para alcanzar la reforma, puesto que se exige que la modificación a la norma suprema sea aprobada por el Congreso Federal, cuando menos por el voto de las dos terceras partes de los representantes presentes, y por la mayoría de la legislatura de las entidades federativas"*,¹¹⁵ lo cierto es que desde su promulgación, nuestra Ley Fundamental ha sido objeto de innumerables reformas, tantas, que ni siquiera existe coincidencia entre los autores sobre cuál es el número de las mismas.

Tal fenómeno es explicado por el propio jurista en consulta, al decir que: *"Los factores políticos de México han hecho que el procedimiento del artículo 135 constitucional no sea rígido, sino, al contrario, fácil de efectuarse, y de ahí que en la mayoría de las ocasiones para adecuar la norma suprema a la realidad se haya seguido el expediente de alterar los artículos constitucionales"*.¹¹⁶

En términos generales, algunos tratadistas coinciden en afirmar que la posibilidad de reformar la Constitución representa un aspecto positivo, pues no se puede imponer a generaciones futuras normas inmutables que no sean acordes con la realidad cambiante de la sociedad; lo anterior evidentemente es incuestionable, toda vez que: *"La realidad es dinámica y se modifica de acuerdo con las necesidades y las aspiraciones de un pueblo. La Constitución escrita debe irse reformando en concordancia con los cambios de esa realidad. Si no fuera así, llegaría a tener el valor de una hoja de papel, según conocida expresión de Lassalle. Luego, la Constitución tiene que cambiar"*.¹¹⁷

Lo que en verdad resulta discutible es hasta dónde dichas reformas han sido consecuencia de las necesidades de una sociedad cambiante o simplemente de la decisión unilateral de quien en un momento dado ha sido titular del Poder Ejecutivo, siendo apoyado incondicionalmente por una mayoría legislativa con el único propósito de validar el programa del gobierno en turno, cuando en realidad debería ser precisamente al revés, es decir, que fuera el programa de gobierno el que se adecuara al proyecto de nación plasmado en la Constitución General de la República.

¹¹⁵ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Op. cit. pp. 303 y 304.

¹¹⁶ *Ibid.* p. 304.

¹¹⁷ *Ibid.* p. 303.

No dudamos que en algunas ocasiones la reforma correspondiente haya estado sustentada en auténticos valores o razones fundadas que la justificaran ampliamente, sin embargo, creemos que uno de los más grandes defectos del sistema político mexicano, ha sido considerar que la legitimidad en las acciones de gobierno sólo se puede lograr "constitucionalizando" los mecanismos y las figuras que se estiman necesarias para conseguir propósitos específicos que, en la mayoría de las ocasiones, no tienen un principio de continuidad. Baste recordar, por ejemplo, la "nacionalización" del servicio público de banca y crédito (una de tantas reformas al artículo 28), la llamada "renovación moral de la sociedad" (que trajo consigo la modificación integral del Título Cuarto de la Constitución), las continuas e insatisfactorias reformas en materia electoral y los cambios para el fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación y la procuración de justicia en México.

Lo anterior, que significa ciertamente la necesidad de resolver un problema claramente de naturaleza política, se encuentra aunado a un interesante asunto de carácter jurídico y que se refiere a cuál es el alcance que tiene el denominado Poder Revisor de la Constitución, que es un órgano de unidad del Estado, ya que concurren en un mismo procedimiento el Congreso de la Unión y los órganos legislativos de las entidades federativas, por lo que participa de alguna forma en la realización de una función que es propia de la soberanía desde el momento en que puede afectar la obra constitucional que es expresión de la misma.

La competencia del poder revisor consiste en adicionar y reformar. El primer término debe entenderse como el acto de agregar algo nuevo a lo vigente, tratándose de leyes consiste en añadir un precepto nuevo a la ley que ya existe. Toda adición supone la supervivencia íntegra del texto antiguo, para lo cual es necesario que el texto que se agrega no contradiga alguno de los preceptos actuales, pues si hubiera contradicción, el precepto que prevalece es el nuevo, en virtud de que en principio la norma nueva deroga a la antigua, razón por la cual se trata de una verdadera reforma disfrazada de adición.

Por otra parte, según Tena Ramírez,¹¹⁸ reforma es también la supresión de un precepto de la ley o la sustitución de un texto por otro dentro de la misma ley. En tal virtud, el Poder Revisor de la Constitución no tiene facultad para abrogarla, pues la atribución concedida al Constituyente Permanente -que es el órgano en el que se deposita dicho Poder- debe ejercitarse siempre sobre una ley que existe y sigue existiendo.

Por cuanto hace a los límites del Poder Revisor de la Constitución, en términos generales desde un punto de vista doctrinal, las corrientes que han surgido pueden

¹¹⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. p. 46.

ser clasificadas dentro de dos grandes grupos, el primero que señala que la competencia de dicho poder está limitada por la propia norma así como por los principios fundamentales que forman parte de la misma y que constituyen la legitimidad constitucional que es superior a la norma escrita, dentro de esta corriente se encuentran autores como Schmitt, Hauriou, Bengenhof y Barile, entre otros. El segundo grupo, representado por autores de la doctrina constitucional francesa tales como Carré de Malberg y Duguit, llega al extremo de considerar que el Poder Revisor puede cambiar inclusive la forma de gobierno de un país.¹¹⁹

Por otra parte, también ha dado origen a una gran polémica la cuestión de si la propia norma que prevé el procedimiento de reformas puede ser modificada hasta el punto de contradecirse, creándose por ejemplo, en el caso de México, una nueva disposición que propusiera un procedimiento flexible en lugar de un procedimiento rígido; en ese sentido creemos al igual que lo consideran autores como Dworkin, que una norma no puede contener los elementos de su propia destrucción, por ello en principio podemos decir que la primera limitación que tiene el Poder Revisor en cuanto a la modificación de la norma fundamental, es que debe hacerse invariablemente conforme al procedimiento que establece la propia disposición y que ésta es irreformable por su propia esencia.

De las posturas divergentes en cuanto a los límites que tiene el Poder Revisor para reformar la Constitución, es posible distinguir tres tendencias:

1. La que admite expresamente la posibilidad ilimitada de reforma o derogación por parte del órgano revisor, lo que significa que el Constituyente Originario delegó, deliberada y explícitamente la integridad de su soberanía.
2. La que excluye de la competencia revisora las decisiones y los principios fundamentales de la Constitución.
3. La que sin referirse a las decisiones o principios fundamentales, deja a salvo de futura revisión determinados preceptos destinados a preservar una aspiración social o una conquista política de relevante importancia para el constituyente.

Siendo honestos, debe reconocerse que en nuestro país ha prevalecido la primera de las tendencias, pues buena parte de los artículos constitucionales han sido modificados en uno u otro sentido, tan es así que, coincidiendo con la opinión del Dr. Miguel Acosta Romero, es un hecho sociológico y político que desde 1917 hasta la fecha, *“las personas que han ocupado el alto cargo de Presidente de la República, en México, han contado con el voto de miembros de su partido que han ocupado curules en el Congreso de la Unión, no sólo para computar el mínimo necesario para las reformas constitucionales, sino con una mayoría aplastante que*

¹¹⁹ *Ibid.* p. 53.

garantizó en ese periodo la aprobación de todas las reformas propuestas en su momento por el titular del Ejecutivo, y que algunas de ellas obedecieron más que atender a la necesidad social y al consenso, "al estilo personal de gobernar" usando la frase céntrica de don Daniel Cosío Villegas".¹²⁰

Ante este panorama que se revela particularmente crítico y que pone a dudar seriamente si en realidad en México ha tenido aplicación el llamado principio de rigidez constitucional, el Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez, con bastante agudeza señala que: *"podría ser oportuno replantear el importante tema de la reformabilidad de la Constitución, para saber, sobre todo en el caso de modificaciones a los artículos constitucionales que se refieren a opciones políticas fundamentales, si estaría justificado establecer algún procedimiento especial que les confriese mayor rigidez, y al propio tiempo, con el fin de abrir cauces a una participación popular más amplia en dichas reformas".¹²¹*

Bajo este contexto, consideramos prácticamente urgente ponderar la necesidad de cambiar la tendencia que se ha observado en nuestro país, a fin de que se establezca algún mecanismo de protección o salvaguarda de aquellas decisiones y principios fundamentales consignados en nuestra Ley Suprema, que impida jurídicamente que el Poder Revisor realice su tarea de adecuación normativa sin consultar previamente al único titular de la soberanía que es el pueblo.

En tal virtud, los temas relativos a: forma de Estado y de gobierno, derechos humanos, división de poderes, sistema representativo, administración y procuración de justicia, entre otros, para poder ser modificados exigirían la realización de un *referendum* popular; en el entendido de que éste no sería considerado como comúnmente ha sido definido por la doctrina, es decir, como *"la función del sufragio por virtud de la cual éste interviene en la adopción definitiva de las leyes ejerciendo como una especie de prerrogativa de veto y de sanción análoga en su alcance a la que es corriente atribuir a los jefes de Estado constitucionales";¹²² sino propiamente, como un requisito indispensable y de carácter obligatorio en virtud del cual la presentación de una iniciativa de reforma constitucional sobre los tópicos antes señalados, tendría que estar precedida de una consulta previa al cuerpo electoral para que éste con un "sí" o un "no" se pronunciara sobre la pertinencia o importancia de la pretensión reformatoria.*

Cabe recordar, como lo apunta Gladio Gemma, que: *"El referéndum puede ser considerado, normalmente, como una votación popular que se diferencia del plebiscito por una mayor regularidad y por tanto, por ser objeto de disciplina*

¹²⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, "Notas Acerca de las Reformas Constitucionales" en *75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 573.

¹²¹ ZORRILLA MARTÍNEZ, Pedro G., "Estado de Derecho: La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos" en *Gobiernos. Federalismo y Estado de Derecho*, Revista, p. 34.

¹²² OSSORIO, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, p. 842.

*constitucional ... es ... el principal instrumento de democracia directa, puesto que mediante tal institución, el pueblo, o más exactamente el cuerpo electoral, participa, por vía consultiva o deliberativa en el proceso decisional".*¹²³

Cabe advertir que la propuesta que se acaba de esbozar no implica un tema inédito para la doctrina constitucional mexicana: así, al comentar las ideas del insigne maestro Ignacio Burgoa sobre los alcances que tiene la facultad conferida al Poder Revisor de la Constitución, el Dr. Jorge Carpizo apunta que: "*Preocupa al distinguido jurista y maestro mexicano conocer si el poder revisor puede modificar los principios esenciales de la Constitución; es decir, su substancia, y responde que no. Dichos principios -asienta- pueden reformarse por vías de hecho o de derecho. La vía de derecho se manifiesta a través del referéndum popular, o sea, por medio de una votación extraordinaria en la que el pueblo manifiesta si acepta o no la proposición de reformas a esos principios esenciales del orden jurídico*".¹²⁴

Finalmente, el propio autor en consulta llega a la misma conclusión, es decir, que las decisiones fundamentales del orden jurídico mexicano, "*no deben ser modificadas por el poder revisor, ya que implicaría destruir la Constitución, pero como tampoco podemos estar de acuerdo en que sean alteradas por la fuerza de una rebelión; se debe encontrar el medio jurídico para reformarlas, y éste es precisamente el referendo, por lo que debe ser introducido en nuestra ley fundamental*".¹²⁵

En suma, que no se diga que México sigue sin estar preparado para la adopción de estas figuras propias de la democracia semidirecta, pues negarse a aceptar un cambio sustancial en el proceso reformativo de nuestra Constitución, implicaría continuar atentando contra el principio de rigidez de la misma y considerar, obsecuentemente, que el pueblo carece de la madurez política y cívica necesaria para determinar cuál es el rumbo que desea tomar.

Sólo con el fin de ilustrar la cantidad irracional de modificaciones que se han introducido en la Ley Fundamental y que según nuestra muy particular estimación; al momento de elaborar la presente, asciende a trescientas setenta; consecuentemente, ofrecemos a continuación el cuadro esquemático siguiente:

123 BOBBIO, Norberto y Nicola MATTEUCCI, *Diccionario de Política*. L-Z. p. 1394.

124 CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*. Op. cit. p. 173.

125 *Ibid.* p. 174.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
1o.	NO	HA	SIDO	REFORMADO
2o.	NO	HA	SIDO	REFORMADO
3o.				
Se reforma todo el artículo.	4/XII/34	13/XII/34	1o./XII/34	Dispone que la educación que imparte el Estado será socialista. Se dictan las normas de acuerdo a las cuales los particulares podrán ser autorizados para impartir educación. La educación primaria se vuelve obligatoria y el Estado (Federación, Estados y Municipios) impartirá educación primaria, secundaria y normal; además de excluir toda doctrina religiosa.
Se reforma todo el artículo.	16/XII/46	30/XII/46	10 días después de su publicación.	Implementa la supervisión del Estado en la educación superior, así como un criterio de "desarrollo armónico", con carácter democrático, nacional y humano. Hace extensivo el carácter gratuito de la educación a todos los niveles que impartirá el Estado.
Se adiciona la fracción VIII y la actual pasa a ser IX.	6/VI/80	9/VI/80	Al siguiente día de su publicación.	Eleva a rango constitucional la autonomía de las universidades, y el respeto a la libertad de cátedra, investigación y discusión de las ideas. Dispone que las relaciones laborales del personal académico y administrativo de estas instituciones, se regirán por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional.
Se deroga la fracción IV, se reforma la fracción I para pasar a ser fracciones I y II y se recomen en su orden las fracciones II y III para pasar a ser III y IV.	27/II/92	28/II/92	Al siguiente día de su publicación.	Suprime la discrecionalidad del Estado para retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en instituciones particulares. Suprime la restricción a las corporaciones religiosas para impartir la educación primaria, secundaria y normal, y se amplía a todos los particulares la oportunidad de impartir la educación a todos sus niveles.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
reformando se esta última.				
Se reforma el primer párrafo y pasa a ser segundo, se adiciona un primer párrafo y se reforman las fracciones III a VII, y se recorren en su orden las fracciones VIII y IX, para pasar a ser VII y VIII.	4/III/93	5/III/93	Al día siguiente de su publicación.	Garantiza el derecho a la educación de cada individuo, así como la obligación del Estado -Federación, Estados y Municipios- a impartir la educación preescolar, primaria y secundaria. Suprime el texto de la fracción IV y en su lugar se ubica el texto de la fracción VII. Faculta al Poder Ejecutivo Federal a determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal, considerando la opinión de los gobiernos de los Estados. Restituye la fracción V, que incorpora la obligación del Estado a promover todos los tipos y modalidades de educación necesaria para el desarrollo de la Nación, así como la investigación científica y tecnológica. Establece la facultad del Estado para otorgar o retirar el reconocimiento oficial a los estudios realizados en instituciones particulares; éstas, a su vez, deberán sujetarse a los planes de estudio oficiales y demás disposiciones del presente artículo.
Fe de Erratas al Decreto de fecha 5/III/93.		9/III/93		
Se reforma el segundo párrafo.	27/XII/74	31/XII/74	Al día siguiente de su publicación.	Eleva a rango constitucional la igualdad entre el varón y la mujer, así como la libertad sobre el número y espaciamiento de los hijos.
Se adiciona con un tercer párrafo.	14/II/80	18/II/80	Al día siguiente de su publicación.	Incorpora a la Constitución el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades, a la salud física y mental.
Se adiciona con un párrafo penúltimo.	2/II/83	3/II/83	Al día siguiente de su publicación.	Garantiza el derecho a la salud y se dispone sobre el acceso a los servicios de salud.
Se reforma el cuarto	19/I/83	7/II/83	Al día siguiente de su	Integra a la Constitución el derecho de la familia mexicana a una vivienda

REFORMA DEL ESTADO Y DEFECTO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACIÓN	PUBLICACIÓN	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
			publicación.	digna y decorosa.
Se adiciona un párrafo primero y se recorren en su lugar los anteriores primero a quinto para ser segundo a sexto.	27/II/92	28/II/92	Al día siguiente de su publicación.	Incorpora expresamente la composición pluricultural de la Nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.
5° Se reforma el segundo párrafo.	13/X/42	17/XI/42	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Decreta como obligatorias y gratuitas las funciones electorales y censales, y como obligatorios los servicios profesionales de índole social.
Se reforma todo el artículo.	27/XII/74	31/XII/74	Al día siguiente de su publicación.	Incorpora al artículo 5o. el texto del artículo 4o., relativo a la libertad de trabajo.
Se adiciona el cuarto párrafo.	5/IV/90	6/IV/90	Al día siguiente de su publicación.	Establece que las funciones electorales y censales de tipo profesional y permanente, serán retribuidas.
Se reforma el quinto párrafo.	27/II/92	28/II/92	Al día siguiente de su publicación.	Suprime del párrafo quinto la prohibición a establecer órdenes monásticas, o cualquiera que sea su denominación y la profesión de votos religiosos.
6° Se adiciona el único párrafo con una segunda parte.	2/XII/77	6/XII/77	Al día siguiente de su publicación.	Decreta que el derecho a la información será garantizado por el Estado.
7°	NO	HA	SIDO	REFORMADO
8°	NO	HA	SIDO	REFORMADO
9°	NO	HA	SIDO	REFORMADO
10				
Se reforma el único párrafo.	21/X/71	22/X/71	Al día que entre en vigor la Ley Federal Reglamentaria a que se refiere la misma.	Dispone que sólo se puede poseer armas en el domicilio. La Ley Federal es la que determinará los casos en que se autorice la portación de armas.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	MODIFICACION	FECHA DE PROMULGACIÓN	FECHA DE ENTRADA EN VIGENCIA	CONTENIDO
11	NO	HA	SIDO	REFORMADO
12	NO	HA	SIDO	REFORMADO
13	NO	HA	SIDO	REFORMADO
14	NO	HA	SIDO	REFORMADO
15	NO	HA	SIDO	REFORMADO
16				
Se adicionan los párrafos tercero y cuarto.	2/II/83	3/II/83	Al día siguiente de su publicación.	Se refiere a la libertad de circulación de la correspondencia. En tiempo de paz, el ejército no se podrá alojar en casa particular contra la voluntad del dueño.
Se reforma el primer párrafo y se adicionan seis párrafos.	2/IX/93	3/IX/93	Al día siguiente de su publicación.	Cambia el término inculcado por indiciado; la ejecución de una orden judicial debe ser sin dilación; casos urgentes por delito grave; y la detención del indiciado por el Ministerio Público no será por más de 48 horas.
Fe de Erratas al Decreto de fecha 3/IX/93.		6/IX/93		
Se adicionan dos párrafos al artículo, como noveno y décimo, los párrafos subsecuentes se recorren en su orden	2/VII/96	3/VII/96	Al día siguiente de su publicación.	Garantiza la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, sólo se podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada, a petición de la autoridad federal que faculte la Ley o del Ministerio Público de la entidad correspondiente. No serán otorgadas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.
17				
Se adicionan tres párrafos	25/II/57	17/III/57	Al día siguiente de su publicación.	Establece los medios que garanticen la independencia de los Tribunales Federales y Locales, así como la plena ejecución de sus resoluciones.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
18				
Se adicionan los párrafos tercero y cuarto.	28/XII/64	23/II/65	Cinco días después de su publicación.	Dispone que las mujeres compurguen penas en lugares separados a los hombres. Incluye el trabajo, la capacitación y la educación como medios para la readaptación social.
Se adiciona el párrafo quinto.	4/II/77	4/II/77	Al día siguiente de su publicación.	Faculta al Ejecutivo para celebrar tratados internacionales sobre extradición de reos.
19				
Se reforman el primer y segundo párrafo.	2/IX/93	3/IX/93	Al día siguiente de su publicación.	Instituye el término de setenta y dos horas para que el indiciado sea puesto a disposición. Incluye más condicionantes para la detención judicial y sanciona por prolongar la detención. Ordena la recepción de la constancia del auto de formal prisión por parte de los custodios.
Fe de erratas del decreto de fecha 3/IX/93.		6/IX/93		
20				
Se reforma y adiciona la fracción I.	22/XII/48	2/XII/48	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Dispone sobre la obtención de libertad bajo caución mediante depósito de fianza, prenda o hipoteca.
Se reforma y se adicionan dos párrafos a la fracción I.	17/XII/84	14/II/85	A los seis meses de su publicación.	Limita el monto económico de la caución; es determinado conforme al salario mínimo vigente en el lugar que se cometió el delito.
Se reforma todo el artículo con excepción de las fracciones III, V, VI, VII y los primeros renglones de la X.	2/IX/93	3/IX/93	Al día siguiente de su publicación.	Establece las formas de caución. Revocación de la libertad por incumplimiento del procesado. La confesión que no se haga ante Ministerio Público o Juez o sin la asistencia de defensor carece de valor probatorio. Siempre que se solicite puede haber careos ante el Juez. Excepción de los términos de duración del juicio por solicitar mayor plazo para la defensa. Garantía de informar desde el inicio del proceso los derechos constitucionales, y comparecencia del defensor de oficio en todos los actos. Instituye garantías durante la averiguación previa. Último párrafo, garantía de asesoría

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
20				
Fe de Erratas al Decreto de fecha 3/IX/83.		6/IX/83		Jurídica a la víctima u ofendido.
Se reforma la fracción I y el penúltimo párrafo.	2/VII/96	3/VII/96	Al día siguiente de su publicación.	Establece que la libertad provisional bajo caución será negada cuando se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio, cuando el inculcado haya sido condenado con anterioridad, por algún delito grave, o cuando este órgano investigador aporte elementos para establecer que la libertad del inculcado representa un riesgo para el ofendido o para la sociedad. Así mismo para modificar, resolver la forma y monto de la caución, el juez deberá tomar en cuenta la naturaleza, modalidades y circunstancias del delito. Y ordena que estas garantías también serán observadas durante la averigua previa.
21				
Se reforma el primer párrafo y se adiciona el tercero.	2/II/83	3/II/83	Al día siguiente de su publicación.	Dispone que la multa al infractor no asilariado no excederá del equivalente a un día de ingreso.
Se adicionan tres párrafos.	30/XII/94	31/XII/94	Al día siguiente de su publicación.	Establece la impugnación jurisdiccional por resoluciones del Ministerio Público. Dispone sobre Seguridad Pública y sus principios. Ordena la coordinación entre Federación, Estados y Municipios para un sistema nacional de seguridad pública.
Se reforma el párrafo primero.	2/VII/96	3/VII/96	Al día siguiente de su publicación.	Establece que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.
22				
Se reforman los párrafos	27/XII/82	28/XII/82	Al día siguiente de su publicación.	Incorpora el decomiso de bienes por enriquecimiento ilegítimo.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
segundo y tercero. Se reforma el párrafo segundo.	2/VII/96	3/VII/96	Al día siguiente de su publicación.	Establece cuando no se considera confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de bienes, para el pago de la responsabilidad civil por la comisión de un delito, impuestos o multas, así como en caso de enriquecimiento ilícito, delitos de delincuencia organizada o el de aquellos respecto de los cuales el sentenciado se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia.
23	NO	HA	SIDO	REFORMADO
24	27/II/92	28/II/92	Al día siguiente de su publicación.	Permite que los actos religiosos de culto público se celebren ordinariamente y no exclusivamente en los templos. Para que se celebren fuera de éstos, deberán sujetarse a la ley reglamentaria. El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.
25	2/II/83	3/II/83	Al día siguiente de su publicación	Establece la rectoría económica del Estado mediante la planeación, conducción y coordinación de la actividad económica nacional, con la participación de los sectores público, social y privado. Asimismo, establece que el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas.
26	2/II/83	3/II/83	Al día siguiente de su publicación.	Instituye el fundamento del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional mediante la participación de los diversos sectores. Asimismo establece un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetará la Administración Pública Federal. Faculta al ejecutivo para establecer los programas de participación en el sistema de planeación democrática y para determinar los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para la coordinación con los Estados y particulares.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL.
TRANSICION Y CAMBIO EN MEXICO

ARTICULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
27				
Se reforma y adiciona la fracción IX; se adicionan las fracciones III, VI, VIII, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII y XVIII.	30/XII/33	10/1/34	Al día siguiente de su publicación porque abroga otra ley.	<p>Precisa en su párrafo tercero que el fraccionamiento de los latifundios será para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación. Cambian los términos de pueblos, rancherías y comunidades por los de núcleos de población.</p> <p>Agrega al párrafo tercero la confirmación de dotaciones de conformidad con el decreto del 6 de enero de 1915, y se le agrega a la fracción III.</p> <p>Instituye el que las instituciones de beneficencia, tengan capitales impuestos por bienes raíces.</p> <p>Integra la fracción VI que habla del derecho a las tierras, aguas y bosques comunales por parte de las poblaciones que guarden estado comunal.</p> <p>Agrega un segundo párrafo a la fracción III, declarando nulas las diligencias que hayan privado de tierras, bosques y aguas a las comunidades que guarden estado comunal.</p> <p>Integra las fracciones VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII y XVIII en las que se crea una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las leyes agrarias y un cuerpo consultivo, una Comisión Mixta, Comités Particulares y Comisariados Ejidales con las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias les fijen.</p>
Se adiciona la fracción VII	24/XI/37	6/XII/37	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Incluye la declaración de la jurisdicción federal de las controversias limítrofes entre terrenos comunales.
Se adiciona el párrafo sexto.	27/XII/39	9/XI/40	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Precisa que tratándose del petróleo no se expedirán concesiones, y que la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación explotará dicho recurso.
Se reforma el párrafo quinto.	15/II/45	21/IV/45	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Instituye la propiedad de la Nación sobre determinados bienes en materia hidráulica.
Se reforman y adicionan las fracciones X, XIV y XV	31/XII/46	12/II/47	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Procedencia del juicio de amparo para los que posean certificado de inafectabilidad; se determina la pequeña propiedad agrícola y ganadera y la extensión mínima de la unidad individual en 10

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
27				hectáreas.
Se reforman y adicionan las fracciones X, XIV y XV	31/XII/46	12/II/47	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Procedencia del juicio de amparo para los que posean certificado de inafectabilidad; se determina la pequeña propiedad agrícola y ganadera y la extensión mínima de la unidad individual en 10 hectáreas.
Se adiciona la fracción I.	22/XI/48	2/XII/48	El día siguiente a su publicación.	Autoriza a los Estados extranjeros para adquirir en propiedad privada los inmuebles necesarios para el servicio de sus embajadas.
Se reforman los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, y la fracción I.	6/I/60	20/I/60	El día de su publicación.	Establece el dominio directo de la Nación sobre la plataforma continental y zócalos submarinos. Declara propiedad de la Nación las aguas marinas interiores. Establece la facultad de la Federación para crear reservas naturales mediante declaratoria.
Se adiciona el párrafo sexto	23/XII/60	29/XII/60	El día de su publicación.	Establece la competencia exclusiva de la Nación en materia eléctrica.
Fe de Erratas al Decreto de fecha 29/XII/60.		7/II/61		
Se reforma la fracción VI primer párrafo inciso c) de la fracción XII, la fracción XII y el inciso a) de la fracción XVII.	7/X/74	8/X/74	El día de su publicación.	Suprime del texto la alusión a los territorios.
Se adiciona el párrafo sexto y séptimo.	4/II/75	6/II/75	Al día siguiente de su publicación.	Restringe la facultad de otorgar concesiones o contratos en materia de minerales radioactivos. Faculta a la Nación para el aprovechamiento de la energía nuclear y su uso para fines pacíficos.
Se adiciona el párrafo	26/II/76	6/II/76	120 días después de su	Establece la zona económica exclusiva de 200 millas náuticas.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
27				
octavo. Se adiciona el párrafo tercero.	29/II/76	6/II/76	publicación. Al día siguiente de su publicación.	Incorpora las modalidades de la propiedad privada.
Se adicionan las fracciones XIX y XX.	2/II/83	3/II/83	Al día siguiente de su publicación.	Instituye el desarrollo integral del campo y la justicia agraria expedita.
Se reforma el párrafo tercero.	29/VII/87	10/VIII/87	Al día siguiente de su publicación.	Dispone la protección al equilibrio ecológico.
Se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV, VI; primer párrafo VII; XV y XVII; se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX y se derogan las fracciones X a XIV y XVI.	3/II/92	6/II/92	Al día siguiente de su publicación.	Da por terminado el reparto agrario, se crean los tribunales agrarios. Reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal. Reconoce los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas. Suprime la prohibición a las corporaciones civiles de tener en propiedad o administrar bienes raíces y la adquisición de terrenos rústicos por parte de las sociedades mercantiles por acciones.
Se reforman las fracciones II y III.	27/II/92	28/II/92	Al día siguiente de su publicación.	Otorga capacidad a las asociaciones religiosas para adquirir, poseer o administrar los bienes que sean indispensables para su objeto.
Se adiciona el párrafo quinto.	16/XI/82	17/XI/82	Al día siguiente de su publicación.	Establece que el servicio de la banca se prestará por el Estado y no podrá concesionarse a particulares.
28				
Se reforma todo el artículo.	2/II/83	3/II/83	Al día siguiente de su publicación.	Reestructura el derecho económico constitucional mexicano, otorga protección al consumidor, instituye funciones al Estado en áreas estratégicas. Establece las características para otorgar subsidios a

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
				actividades prioritarias.
28				
Se deroga el párrafo quinto.	26/VI/90	27/VI/90	Al siguiente día de su publicación.	Se refería a la nacionalización de la banca.
Se reforma el párrafo cuarto; se recorren los párrafos sexto a décimo, para ser octavo a décimo segundo y se adicionan los párrafos sexto y séptimo.	18/VIII/93	20/VIII/93	Al siguiente día de su publicación.	Establece la autonomía del Banco Central.
Se reforma el párrafo cuarto.	1/III/95	2/III/95	Al siguiente día de su publicación.	La reforma hace susceptibles de concesión a los ferrocarriles y las comunicaciones vía satélite.
29				
Se reforma todo el artículo	14/IV/81	21/IV/81	Al siguiente día de su publicación.	Cambia el término "Consejo de Ministros" por el de "Titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República".
30				
Se reforma todo el artículo.	10/II/34	18/II/34	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Cambia el término de calidad por el de nacionalidad y establece que los hijos de extranjeros que nazcan en el territorio de la República serán mexicanos por nacimiento. Se elimina el requisito de naturalizarse como mexicanos a los extranjeros que tengan 5 años de residencia en el país. Agrega la fracción I que considera mexicanos por nacimiento a los nacidos a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.
Se reforma la fracción II del apartado "A".	6/XII/69	26/XII/69	Tres días después de su publicación.	Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana, serán mexicanos por nacimiento.
Se reforma el apartado "B", fracción II.	27/XII/74	31/XII/74	Al siguiente día de su publicación.	Establece la nacionalidad mexicana por naturalización al varón o mujer extranjero que contraiga matrimonio con mexicana o mexicano.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
31				
Se reforma la fracción I.	4/III/93	5/III/93	Al siguiente día de su publicación.	Omite el límite de edad para asistir a las escuelas públicas o privadas.
Se reforma la fracción IV.	21/X/93	25/X/93	30 días después de su publicación.	Establece la obligación de contribuir a los gastos públicos del Distrito Federal o del Estado y Municipios.
32				
Se reforma el segundo párrafo.	10/XII/34	15/XII/34	Al siguiente día de su publicación.	Ordena la nacionalidad mexicana por nacimiento como requisito para el personal de la marina mercante mexicana o para desempeñar el cargo de capitán de puerto o de agente aduanal.
Se reforma el segundo párrafo.	31/XIII/43	10/II/44	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento para pertenecer a la Fuerza Aérea Mexicana o para tripulante de aeronave mercante mexicana y para ser comandante de aeródromo.
33	NO	HA	SIDO	REFORMADO
34				
Se reforma el primer párrafo.	13/X/53	17/X/53	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Concede a la mujer la calidad de ciudadana y el derecho al voto.
Se reforma la fracción I.	19/XII/69	22/XII/69	En la fecha de su publicación.	Establece la ciudadanía a los 16 años.
35				
Se reforma la fracción III.	5/IV/90	6/IV/90	Al siguiente día de su publicación.	Instituye las palabras "libre y pacíficamente", para que los ciudadanos tomen parte en los asuntos políticos del país.
Se reforma la fracción III.	21/VIII/96	22/VIII/96	Al siguiente día de su publicación.	Establece, como prerrogativa ciudadana, la asociación individual para tomar parte en los asuntos políticos del país.
36				
Se reforma y adiciona con un segundo párrafo la fracción I.	5/IV/90	6/IV/90	Al siguiente día de su publicación.	Sustituye los padrones electorales por el Registro Nacional de Ciudadanos, como un servicio de interés público cuya responsabilidad es estatal y ciudadana.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
36				
Se reforma la fracción III	21/VIII/96	22/VIII/96	Al siguiente día de su publicación.	Suprime la expresión "en el Distrito que le corresponda" al referirse a la obligación de los ciudadanos de votar en las elecciones populares.
37				
Se divide el artículo en dos apartados, "A" y "B"	10/I/34	18/I/34	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Regula la pérdida de la nacionalidad y la ciudadanía mexicana.
38				
	NO	HA	SIDO	REFORMADO
39				
	NO	HA	SIDO	REFORMADO
40				
	NO	HA	SIDO	REFORMADO
41				
Se adicionan cinco párrafos.	2/XII/77	6/XII/77	Al siguiente día de su publicación.	Instituye a los partidos como entidades de interés público.
Se adiciona con seis párrafos.	5/IV/90	6/IV/90	Al siguiente día de su publicación.	Contempla la creación de un organismo público conductor del proceso electoral y un Tribunal Electoral, que será autónomo, compuesto de magistrados y jueces instructores.
Se adiciona un párrafo sexto, los párrafos sexto, séptimo, octavo y noveno, se recorren un numeral, se reforma y se recorre en su orden el actual párrafo décimo. Se deroga el actual párrafo	2/IX/93	3/IX/93	El día de su publicación.	Dispone que el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas serán regulados en la ley. Se determina que el Tribunal Federal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional electoral.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
<p>41</p> <p>décimo primero y se adicionan los párrafos del décimo segundo, al décimo séptimo; se recorre el actual párrafo décimo segundo para quedar como párrafo décimo octavo y se adicionan los párrafos décimo noveno y vigésimo.</p>				
<p>Fe de Erratas al Decreto de fecha 3/IX/93.</p>		6/IX/93		
<p>Se reforman los párrafos octavo, noveno, décimo séptimo y décimo octavo.</p>	18/IV/94	19/IV/94	Al siguiente día de su publicación.	<p>Dispone que la organización de las elecciones se hará por un organismo público autónomo con la participación de los ciudadanos. La autoridad de dicho organismo se integrará por consejeros, consejeros ciudadanos designados por el poder Legislativo y el Ejecutivo, y por representantes de los partidos políticos. Los magistrados del Tribunal Electoral deberán satisfacer los requisitos que se establecen para los Ministros de la Suprema Corte.</p>

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
<p>41 Se reforma su párrafo segundo en adelante.</p>	<p>21/VIII/96</p>	<p>22/VIII/96</p>	<p>Al siguiente día de su publicación.</p>	<p>Se integran en una fracción I, los anteriores párrafos segundo, séptimo y tercero relativos a la regulación de los partidos políticos, y se adiciona en esta misma la afiliación libre e individual de los ciudadanos a los mismos.</p> <p>Se integran, en una fracción II, los anteriores párrafos tercero, cuarto y quinto relativos al fin de los partidos políticos y su financiamiento, señalándose de manera expresa la prevalencia de los recursos públicos sobre los de origen privado en el financiamiento de los partidos. Asimismo dispone que el financiamiento público se dirige a las actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, enunciando los criterios para fijar las ministraciones. Previene que la ley fijará los criterios para determinar límites, montos máximos de aportaciones pecuniarías procedimientos para el control del origen y uso de recursos, así como sanciones por el incumplimiento de dichas disposiciones.</p> <p>Se ubican en una fracción III, los anteriores párrafos octavo y noveno, relativos al organismo público encargado de organizar las elecciones federales.</p> <p>Se suprime la participación del Poder Ejecutivo en dicho organismo público, al cual se le asigna expresamente la denominación de Instituto Federal Electoral. Se introduce la figura de los consejeros electorales y se establece un número de ocho para la integración del Consejo General, además del consejero Presidente.</p> <p>En un párrafo segundo, se reubica el anterior párrafo décimo octavo; sobre los requisitos de los consejos ciudadanos, introduce al texto constitucional la figura de ocho consejeros electorales suplentes, y la posibilidad de que sea la Comisión Permanente la que realice la elección del consejero Presidente y de los consejeros electorales, así como de los suplentes, en</p>

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
41				<p>caso de recesos de la Cámara de Diputados.</p> <p>Se establece a nivel constitucional la duración en el cargo del consejero Presidente y de los consejeros electorales, los impedimentos laborales y las retribuciones que serán iguales a las previstas para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p> <p>En una fracción IV, se concentran los anteriores párrafos décimo primero y décimo segundo en materia de medios de impugnación; remite el artículo 99 en todo lo relativo al Tribunal Electoral, en tal virtud, se trasladan a dicho precepto los anteriores párrafos décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo, décimo noveno, con sus respectivas reformas, sobre el propio Tribunal Electoral y se establecen sus características como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.</p>
42				
Se reforma el único párrafo.	10/1/34	18/1/34	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Establece que la Isla de la Pasión deja de ser parte del territorio de la Nación.
Se adiciona con tres fracciones.	6/1/60	20/1/60	Al siguiente de su publicación.	Incorpora al ámbito especial del Estado mexicano la plataforma continental, los arrecifes y cayos de las islas, los zócalos submarinos, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional.
43				
Se reforma el único párrafo.	22/1/31	7/1/31	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Divide Baja California en territorio norte y territorio sur.
Se reforma el único párrafo.	14/XII/31	19/XII/31	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Suprime el territorio de Quintana Roo como parte integrante de la Federación.
Se reforma el único párrafo.	11/1/35	16/1/35	A partir de la fecha de su publicación.	Reincorpora el territorio de Quintana Roo como parte integrante de la Federación.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
43				
Se reforma el único párrafo.	31/XII/51	16/II/52	El día de su publicación.	Erige en Estado el territorio norte de Baja California.
Se reforma el único párrafo.	7/X/74	8/X/74	El día de su publicación.	Suprime la figura de territorio y se erigen en estados federativos los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo.
44				
Se reforma el único párrafo.	21/X/93	25/X/93	30 días después de su publicación.	Precisa que la Ciudad de México es el Distrito Federal, la sede de los Poderes de la Unión.
45				
Se reforma todo el artículo.	22/II/31	7/II/31	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Incluye la especificación de cuál es la línea divisoria entre los territorios norte y sur de la Baja California, siendo el paralelo 28o. de latitud Norte.
Se adicionan cuatro párrafos.	14/XII/31	19/XII/31	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Los Estados de Yucatán y Campeche amplían su superficie con parte del territorio de Quintana Roo.
Se adicionan dos párrafos.	10/II/34	22/III/34	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Establece que la jurisdicción de las islas de Cozumel, Cancún, Mujeres, Blanca, Contoy y Holbox pertenecen al Estado de Yucatán y los Islotes y Cayos situados desde la Bahía de la Ascensión pertenece al Estado de Campeche.
Se reforma todo el artículo.	11/II/35	16/II/35	El día de su publicación.	Dispone que los Estados y Territorios de la Federación conservarán su extensión y límites que tenían antes de las reformas constitucionales del 14 de diciembre de 1931 y 10 de enero de 1934. Se aclara la línea divisoria entre los Territorios norte y sur de la Baja California.
Se reforma todo el artículo.	31/XII/51	16/II/52	Al siguiente día de su publicación.	Queda como sigue: los Estados de la Federación conservarán su extensión y límites, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.
Se reforma todo el artículo.	3/X/74	8/X/74	Al siguiente día de su publicación.	La reforma suprime la palabra "territorios".
46				
Se reforma el párrafo primero.	25/II/87	17/III/87	Al siguiente día de su publicación.	Dispone que los Estados pueden arreglar entre sí sus respectivos límites, con la aprobación del Congreso de la Unión.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
47				
	NO	HA	SIDO	REFORMADO
48				
Se reforma el párrafo primero.	6/I/60	20/I/60	Al siguiente día de su publicación.	Hace más extensivo el dominio de la Federación sobre las islas, los cayos y arrecifes del territorio nacional, la plataforma continental, etc., a excepción de aquellas islas sobre las que ya hayan ejercido jurisdicción los Estados.
49				
Se reforma un párrafo.	2/VIII/38	12/VIII/38	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Salvo lo dispuesto en el artículo 29, se precisa que en ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.
Se adiciona el último párrafo.	30/XII/50	28/III/51	Entrará en vigor al día siguiente de su publicación.	Otorga al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar según lo dispuesto en el artículo 134.
50				
	NO	HA	SIDO	REFORMADO
51				
Se reforma todo el artículo.	29/III/33	29/IV/33	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Ampia el periodo de dos a tres años para los miembros de la Cámara de Diputados.
Se reforma todo el artículo.	2/XII/77	6/XII/77	Al siguiente día de su publicación.	Dispone que la Cámara de Diputados se compone de miembros de la Nación, electos cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.
52				
Se reforma todo el artículo.	14/VIII/28	20/VIII/28	Al verificarse las elecciones para integrar la Cámara de Diputados del XXXIV Congreso de la Unión en el año de 1930.	Modifica la base numérica para la elección de diputados de 60 mil a 100 mil habitantes o por una fracción de 50 mil, y la representación en un Estado no será menor de dos diputados y en un territorio con población menor a la fijada en el artículo, será de un diputado propietario.
Se reforma todo el artículo.	10/X/42	30/XII/42	15 días después de su publicación.	Aumentó la cantidad de habitantes para elegir diputados propietarios de 100 mil habitantes a 150 mil habitantes, y la fracción de habitantes pasó de 50 mil a 75 mil.
Se reforma todo el artículo.	28/II/51	11/V/51	15 días después de su publicación.	Aumenta la cantidad de habitantes de 150 a 170 mil, y la fracción de habitantes pasó

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
52				
artículo.			su publicación.	de 65 mil a 80 mil.
Se reforma todo el artículo.	30/XI/60	20/XII/60	15 días después de su publicación.	Fija la base poblacional en 200 mil y la fracción de habitantes aumenta de 80 mil a 100 mil.
Se reforma todo el artículo.	9/II/72	14/II/72	Cinco días después de su publicación.	Aumenta la cantidad de habitantes de 200 mil a 250 mil, y la fracción de habitantes aumentó de 100 mil a 125 mil.
Se reforma todo el artículo.	3/X/74	9/X/74	El día de su publicación.	Suprime la palabra "territorio" y la frase "y la de un territorio cuya población fuese menor de la fijada en este artículo, será de un Diputado propietario."
Se reforma todo el artículo.	2/XII/77	6/XII/77	Al día siguiente de su publicación.	Instituye una base poblacional fija para nombrar diputados.
Se reforma todo el artículo.	11/XII/86	15/XII/86	Al día siguiente de su publicación.	Pasa a 200 diputados electos por el principio de representación proporcional.
53				
Se reforma el párrafo primero y se adiciona el párrafo segundo.	2/XII/77	6/XII/77	Al día siguiente de su publicación.	Señala cómo se hará la demarcación y la división de la población para contar con 300 distritos electorales. En ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados. Se señala cómo se elegirán los 100 diputados según el principio de representación proporcional.
Se reforma el párrafo segundo.	11/XII/86	15/XII/86	Al día siguiente de su publicación.	Se constituirán cinco circunscripciones plurinominales para la elección de los 200 diputados de representación proporcional.
54				
Se reforma el párrafo primero y se adicionan las fracciones I, II, III, IV y V.	20/VI/63	22/VI/63	Cinco días después de su publicación.	Establece que la elección de diputados será directa, con sujeción en lo dispuesto por el artículo 52. Todo partido político, al obtener el 2.5% de la votación total en el país de la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten de sus candidatos a cinco y uno más, hasta 20, por cada medio % más. Si logra la mayoría en 20 o más distritos electorales, no tendrá derecho a que le sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, y obtiene lo establecido en la

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
64				fracción anterior se estará en lo dispuesto en ella. Se refiere a la acreditación por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios logrados. Sólo podrán acreditar diputados los partidos políticos nacionales que hayan obtenido su registro. Los diputados de mayoría y los de partidos tendrán la misma categoría.
Se reforman las fracciones I, II y III.	8/II/72	14/II/72	Cinco días después de su publicación.	Del 2.5% que se requiera de la votación total en el país, se reforma al 1.5%. Del derecho que tenían de acreditar a sus candidatos a 20 como máximo se aumenta a 25. Se incrementa el número de 20 a 25 distritos, y se establece que si se triunfa en un número menor se estará a lo establecido en la fracción I del mismo artículo. Se le da una mejor redacción.
Se reforma el párrafo primero y las fracciones I, II, III y IV.	2/XII/77	6/XII/77	Al día siguiente de su publicación.	Determina que la elección de los 100 diputados de representación proporcional se sujetará a las bases siguientes: 1.- Requisitos que deberán cumplir los partidos para obtener el registro de sus listas regionales. 2.- Todo partido tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos siempre y cuando a) no hayan obtenido 60 o más constancias de mayoría, b) alcancen por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida. 3.- Al partido que cumpla con los supuestos de las fracciones anteriores le serán asignados, por el principio de representación proporcional, el número de diputados de su lista regional según corresponda al porcentaje de votos obtenidos. 4.- Los partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales que obtengan distribución de las listas regionales que obtengan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, sólo serán objeto de reparto el 50% de las curules que deban asignarse por el

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACIÓN	PUBLICACIÓN	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
64				principio de representación proporcional.
Se reforma el párrafo primero y las fracciones II, III y IV.	11/XII/86	15/XII/86	Al día siguiente de su publicación.	Establece que los diputados ya no serán 100 sino 200. Todo partido político nacional tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados, siempre que alcance el 1.5% de las votaciones emitidas y no se encuentre dentro de los supuestos: a) haber obtenido el 51% más de la votación, b) haber obtenido menos del 51% de la votación y que su número de constancias sea igual o mayor que la mitad. Se hacen reformas en cuanto a la redacción pero el objetivo de la fracción es el mismo. Establece las normas para la asignación de curules. Ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 350 diputados, c)) Si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional, el partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados. d) En el caso de empate, será decidida en favor de aquel partido que haya alcanzado mayor votación.
Se reforma el párrafo primero y las fracciones I, II, III y IV.	5/IV/90	6/IV/90	Al día siguiente de su publicación.	Se establece el número de dos diputados por el principio de representación proporcional, así como los números máximos de diputados por partido.
Se reforma el párrafo primero y las fracciones III y IV y se adicionan las fracciones V, VI y VII.	2/IX/93	3/IX/93	El día de su publicación.	Sienta las bases para la adjudicación de diputaciones, y se establece que ningún partido que tenga el 60% o menos de la votación nacional podrá contar con más de 300 diputados.
Fe de Erratas al Decreto de fecha 3/IX/93.		6/IX/93		
Se reforma de su fracción II	21/VIII/96	22/VIII/96	Al día siguiente de su	Aumenta a dos por ciento el mínimo de votación necesario para que un partido

REFORMA DEL ESTADO Y EFECTOS CONSTITUCIONAL,
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
54				
en adelante.			publicación.	votación necesario para que un partido político tenga derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional. Disminuye a 300 diputados el máximo que puede tener un partido político por ambos principios. Se establece un nuevo mecanismo basado en el porcentaje de votación más el excedente de ocho puntos para establecer el máximo de diputados por ambos principios de un partido político.
56				
Se reforman las fracciones V y VI y se adiciona la fracción VII.	29/III/33	29/IV/33	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Dispone que los Secretarios, Subsecretarios de Estado, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los gobernadores no podrán ser diputados a menos que se separen definitivamente de sus cargos.
Se reforma la fracción II.	8/II/72	14/II/72	Cinco días después de su publicación.	De 25 años que se requería para ser diputado modifica la edad a 21 años.
Se reforma la fracción III.	7/IX/74	8/X/74	El día de su publicación.	Elimina el término "territorio".
Se adiciona un segundo párrafo a la fracción III.	2/XII/77	6/XII/77	Al día siguiente de su publicación.	Para figurar en las listas de circunscripciones se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción o vecino de ella con residencia de más de seis meses.
Se reforma la fracción V.	30/XII/94	31/XII/94	Al día siguiente de su publicación.	Se fija un periodo de dos años de separación del cargo a los Ministros como requisito para ser diputado.
56				
Se reforma el primer párrafo.	29/III/33	29/IV/33	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Precisa que la elección de la totalidad de la Cámara de Senadores será cada seis años.
Se reforma todo el artículo.	11/XII/86	15/XII/86	Al día siguiente de su publicación.	Modifica el sistema de renovación de la Cámara a cada tres años para la mitad de sus miembros. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión (para el D.F.) y las legislaturas de los Estados declararán electo al senador que haya obtenido mayoría de votos.
Se reforma	2/IX/93	3/IX/93	Al día siguiente	Reforma el número de senadores por

REFORMA DEL ESTADO Y DEL DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
56				
todo el artículo y se le adiciona un párrafo último.			de su publicación.	cada Estado y D.F., y establece que por cada entidad federativa, los partidos políticos deben registrar una lista con tres candidatos. Reforma la renovación de la Cámara en elección directa cada seis años.
Fe de Erratas al Decreto de fecha 3/IX/93.		6/IX/93		
Se reforma todo el artículo.	21/VIII/96	22/VIII/96	Al día siguiente de su publicación.	Introduce la figura de los senadores de representación proporcional, en número de treinta y dos, los que serán elegidos mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.
57	NO	HA	SIDO	REFORMADO
58				
Se reforma todo el artículo.	29/III/33	29/IV/33	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Establece los requisitos para ser senador que serán los mismos que para ser diputado con excepción de la edad, que en los primeros será de 35 años.
Se reforma todo el artículo.	9/II/72	14/II/72	Cinco días después de su publicación	Cambia el requisito de la edad, de 35 años a 30 años cumplidos.
59				
Se reforma todo el artículo.	29/III/33	29/IV/33	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Señala que los diputados y senadores al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos al periodo inmediato, sólo los suplentes que no hayan estado en ejercicio podrán elegirse con el carácter de propietarios.
60				
Se reforma el primer párrafo y se adiciona con cuatro párrafos.	2/XII/77	6/XII/77	Al día siguiente de su publicación.	Precisa el procedimiento de elección de los miembros de las Cámaras de Diputados y Senadores y los recursos que proceden
Se reforma el primer	14/IV/81	22/IV/81	Al día siguiente de su	Reforma el número de miembros del Colegio Electoral de la Cámara de

REFORMA DEL ESTADO Y DIFERENCIO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	FECHA DE PROMULGACIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN	FECHA DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
60				
párrafo.			publicación.	Diputados con 100 diputados, 60 uninominales y 40 plurinominales.
Se reforma todo el artículo.	11/XII/86	15/XII/86	Al siguiente día de su publicación.	Elimina el número exacto de integrantes del Colegio Electoral, y dispone su integración con todos los presuntos diputados que hayan obtenido constancia de la Comisión Federal Electoral. Establece la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Senadores, añadiendo a los Senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.
Se reforma todo el artículo.	11/XII/86	15/XII/86	Al siguiente día de su publicación.	Modifica el sistema de renovación de la Cámara a cada tres años para la mitad de sus miembros. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión (para el D.F.) y las legislaturas de los Estados declararán electo al senador que haya obtenido mayoría de votos.
Se reforman los párrafos primero, segundo y cuarto y se adicionan dos párrafos.	5/IV/90	6/IV/90	Al siguiente día de su publicación.	Precisa el número de integrantes del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados que será el de 100 presuntos diputados propietarios. Asimismo, establece que las resoluciones del Tribunal Electoral, sólo serán revocadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de los Colegios Electorales.
Se reforma todo el artículo.	2/IX/93	3/IX/93	El día de su publicación.	Faculta al organismo público previsto en el artículo 41 constitucional para declarar la validez de las elecciones de los diputados y senadores, y para otorgar las constancias y asignación de los mismos. Asimismo, establece que el Tribunal Federal Electoral será el órgano ante el cual se podrán impugnar estas acciones.
Fe de Erratas al Decreto de fecha 3/IX/93		6/IX/93		
Se reforman los párrafos	21/VIII/96	22/VIII/96	Al siguiente día	Establece el fuero Constitucional de los diputados, y la inviolabilidad de los

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL.
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
61			su publicación.	recintos donde se reúnen.
segundo y tercero.				
61	2/XII/77	6/XII/77	Al día siguiente de su publicación.	Establece el fuero Constitucional de los diputados, y la inviolabilidad de los recintos donde se reúnen.
Se adiciona el segundo párrafo.				
62	NO	HA	SIDO	REFORMADO
63	20/VI/63	22/VI/63	Cinco días después de su publicación.	Instituye la responsabilidad de diputados y senadores cuando no se presenten a desempeñar sus cargos sin causa justificada, así como la responsabilidad de los partidos políticos nacionales.
Se adiciona un cuarto párrafo.				
63	2/IX/93	3/IX/93	El día de su publicación.	Reforma la relación y suprime la designación del número de miembros de cada Cámara para establecerla en general por lo que se refiere a la apertura de sesiones.
Se reforma el primer párrafo.				
63		6/IX/93		
Fe de Erratas al Decreto de fecha 3/IX/93.				
64	NO	HA	SIDO	REFORMADO
65	2/XII/77	6/XII/77	Al día siguiente de su publicación.	Establece la fecha del 10. de septiembre para la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso. Establece que a partir del 15 de abril se celebrará un segundo periodo de sesiones ordinarias.
Se reforma todo el artículo.				
65	20/III/86	7/IV/86	El Decreto al día siguiente de su publicación y las reformas el 10. de septiembre de 1989.	Establece el 10. de noviembre para abrir el primer periodo de sesiones ordinarias. Establece que a partir del 15 de abril se celebrará un segundo periodo de sesiones ordinarias.
Se reforma todo el artículo.				

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
65 Se reforma el primer párrafo.	2/IX/93	3/IX/93	Al día siguiente de su publicación.	Modifica las fechas para celebrar los periodos ordinarios de sesiones, el 1o. de ellos a partir del 1o. de septiembre y el 2o. a partir del 15 de marzo de cada año.
Fe de Erratas al Decreto de fecha 3/IX/93.		6/IX/93		
66 Se reforma todo el artículo.	20/III/86	7/IV/86	El Decreto al día siguiente de su publicación, las reformas el 1o. de septiembre de 1989.	Establece que la fecha máxima de duración del primer periodo será hasta el 31 de diciembre y que el segundo durará máximo hasta el 15 de julio del mismo año.
Se reforma el primer párrafo	2/IX/93	3/IX/93	Al día siguiente de su publicación.	Establece que el primer periodo no se puede extender más allá del 15 de diciembre de cada año. Establece el caso de excepción en que se podrá extender el primer periodo hasta el 31 de diciembre. El segundo periodo no se puede prolongar a más del 30 de abril.
Fe de Erratas al Decreto de fecha 3/IX/93.		6/IX/93		
67 Se reforma todo el artículo.	21/XI/23	24/XI/23	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Dispone que la Comisión Permanente será la que convoque al Congreso, o a una sola de sus Cámaras, a sesión extraordinaria; ya no lo hará el Presidente de la República.
68	NO	HA	SIDO	REFORMADO
69 Se reforma todo el artículo.	21/XI/23	24/XI/23	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Decreta que el Presidente presentará su informe presidencial en la apertura del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión.
Se reforma	20/III/86	7/IV/86	Al día siguiente	Establece que el informe del Presidente

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL.
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
69				
Se reforma todo el			publicación.	será en la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso el
70				
Se adicionan tres párrafos.	2/XII/77	6/XII/77	Al siguiente día de su publicación.	Faculta al Congreso para expedir su propia ley; así mismo ésta determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido y no podrá ser vetada ni necesitará promulgación del Ejecutivo Federal.
71				
	NO	HA	SIDO	REFORMADO
72				
Se reforma el inciso j).	21/XI/23	24/XI/23	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Dispone que el Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, o de alguna de las Cámaras, cuando ejerza funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación de delitos oficiales.
73				
Se reforma la fracción XXVII y se agrega un segundo párrafo.	30/VI/21	8/VII/21	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Establece que se pueden organizar y sostener escuelas rurales, elementales, superiores y secundarias, y que la Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional. Suprime el que las escuelas puedan ser sostenidas por la iniciativa de los particulares.
Se reforma la fracción VI, base 2a., 3a. y 4a., y se derogan las fracciones XXV y XXVI.	14/VIII/28.	20/VIII/28	El 1o. de enero de 1929.	Dispone que los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F. y de los territorios serán hechos por el Presidente y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados. Los Jueces de la Instancia, menores y correccionales del D.F. y de los territorios serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del D.F. El gobierno del D.F. estará a cargo del Presidente, quien lo ejercerá por los organismos que determine la ley.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
73				El gobierno de los Territorios será por medio de los gobernadores quienes serán nombrados y removidos por el Presidente.
Se reforma la fracción X.	31/VIII/29	6/IX/29	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Amplia las facultades del Congreso para expedir leyes en materia de trabajo.
Se reforma la fracción XXVI.	29/II/33	27/IV/33	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Faculta al Congreso para conceder licencia al Presidente de la República y constituirse en Colegio Electoral y nombrar al sustituto, ya sea interino o provisional.
Se reforma la fracción X.	29/II/33	29/IV/33	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Faculta al Congreso para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.
Se reforma la fracción X y XVI.	10/I/34	18/I/34	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Incorpora a las facultades del Congreso las de legislar sobre energía eléctrica y las de dictar leyes sobre nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros.
Se reforma la fracción XXV.	4/XII/34	13/XII/34	El 4 de diciembre de 1934.	Concede facultades al Congreso para establecer escuelas, legislar en materia educativa y dictar leyes para el adecuado funcionamiento de la Federación, Estado y Municipios en materia educativa.
Se reforma la fracción VI, base 4a. último párrafo.	10/XII/34	15/XII/34	El 15 de diciembre de 1934.	Dispone que los magistrados y Jueces durarán en sus encargos seis años y serán privados de sus puestos cuando observen mala conducta.
Se le adiciona la fracción X.	2/I/35	18/I/35	Se aplica el artículo 3o. del código Civil.	Incluye dentro de las facultades del Congreso la de legislar la industria cinematográfica.
Se reforman las fracciones VI y X.	4/XII/40	14/XII/40	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Dispone que la aplicación de las leyes de trabajo corresponderán a los Estados, excepto en asuntos relativos a la industria eléctrica entre otras. Establece que los territorios se dividirán en municipalidades, y cada uno de éstos estará a cargo de un Ayuntamiento, con la extensión territorial y número de habitantes para subsistir con sus propios recursos.
Se reforman las fracciones IX, X, XXIX y XXX.	13/X/42	24/X/42	El 1o. de noviembre de 1942.	Faculta al Congreso para expedir aranceles en el comercio extranjero. Establece las contribuciones. Corrige un error de redacción al cambiar una "y" por una coma.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
73				
Se reforma la fracción X.	5/XI/42	18/XII/42	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Suprime la participación de los Estados y Municipios en los impuestos sobre energía eléctrica.
Se reforma la fracción XIV.	31/XII/43	10/II/44	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Faculta al Congreso para levantar y sostener a la Fuerza Aérea Nacional.
Se reforma la fracción VI.	28/XII/43	21/IX/44	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Suprime del artículo el tiempo de duración en el encargo judicial de Magistrados y Jueces del Distrito Federal.
Se reforma la fracción VIII.	16/XII/46	30/XII/46	Diez días después de su publicación.	Establece las condiciones para celebrar empréstitos.
Se adiciona la fracción X.	27/XII/47	29/XII/47	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Faculta al Congreso para legislar sobre juegos con apuestas y sorteos.
Se adiciona la fracción XXIX.	31/II/49	10/II/49	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Establece contribuciones especiales a la producción y consumo de cerveza.
Se reforma la fracción VI.	30/XII/50	19/II/51	Tres días después de su publicación.	Dispone sobre los casos de faltas temporales por más de tres meses de los Magistrados y establece que serán sustituidos mediante nombramiento del Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente.
Fe de Erratas al Decreto de fecha 19/II/51.		14/III/51		
Se reforma la fracción XXV.	3/II/66	13/II/66	Cinco días después de su publicación.	Faculta al Congreso para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional.
Se reforma la fracción XIII.	31/XII/65	21/X/66	Tres días después de su publicación.	Se instituye la facultad del Congreso para expedir las leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, así como en materia de derecho marítimo.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
73				
Aclaración al Decreto del 21/X/66.		22/X/66		
Se adiciona la fracción XXIX-B.	30/XI/66	24/X/67	Al siguiente día de su publicación.	Faculta al Congreso para legislar sobre las características de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.
Se reforma la fracción XVI, base cuarta.	29/VI/71	6/VII/71	Cinco días después de su publicación.	Incorpora a las facultades del Congreso la de legislar sobre la prevención y combate a la contaminación ambiental.
Se reforman las fracciones y VI, bases 4a. y 5a., y se deroga la fracción II y las bases 2a., 3a., de la fracción VI.	3/X/74	8/X/74	El día de su publicación.	Deroga la base 2a., y suprime del texto de la fracción I lo relativo a la admisión de nuevos Territorios a la Unión Federal; suprime, con la derogación de la fracción II, la facultad de erigir en Estados los Territorios cuando cuenten con ochenta mil habitantes; suprime con la derogación de la fracción IV, base 3a., la facultad de opinar, por parte de las legislaciones estatales, sobre la conveniencia o inconveniencia del surgimiento de nuevos Estados.
Se reformó la fracción X.	4/II/75	6/II/75	El día de su publicación.	Instituye la facultad del Congreso para legislar en materia de energía nuclear.
Se adiciona la fracción XXIX-C.	29/II/76	6/II/76	Al siguiente día de su publicación.	Faculta al Congreso para expedir leyes que establezcan concurrencia del gobierno Federal con los Estados y los Municipios en materia de Asentamientos Humanos.
Se adiciona una base 2a. a la fracción VI y se derogan las fracciones XXIII y XXVIII.	2/XII/77	6/XII/77	Al siguiente día de su publicación.	Restablece la fracción VI, base 2a., en los siguientes términos: "los ordenamientos legales y reglamentos se someterán a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular".
Se reforman las fracciones X y XVIII.	16/XI/82	17/XI/82	Al siguiente día de su publicación.	Faculta al Congreso para legislar sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas, energía eléctrica y nuclear, así como para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que éstas deben de tener y dictar reglas para determinar el

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
73				valor relativo de la moneda extranjera.
Se reforma la fracción VI, base 4a.	27/XII/82	28/XII/82	Al día siguiente de su publicación.	Establece que la destitución de Magistrados y Jueces será conforme a lo establecido por el Título IV de la Constitución.
Se adicionan las fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F.	2/II/83	3/II/83	Al día siguiente de su publicación.	Instituye la facultad del Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y social. Sobre la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económica tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera y la transferencia de tecnología científica, así como su generación y difusión, que se requiera para el desarrollo nacional.
Se reforma la fracción VI y se adicionan las fracciones XXIX-G y XXIX-H.	29/VII/87	10/VIII/87	Al día siguiente de su publicación.	Restituye la base 3a. de la fracción VI, crea la Asamblea de Representantes para el Distrito Federal. Se reforma la base 2a. para hablar sobre la administración del D.F., y se adiciona una base 5a., cuyo contenido es la anterior base 6a., relativa a la función judicial que está a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito. Incorpora la facultad de expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso-Administrativo para la Federación, los Estados y los Municipios en materia de protección ambiental, de preservación, y de restauración del equilibrio ecológico.
Se reforma la fracción VI, base 3a.	5/IV/90	6/IV/90	Al día siguiente de su publicación.	Dispone que la elección de los veintiseis representantes según el principio de representación proporcional, y el sistema de lista en una sola circunscripción plurinominal se sujetará a las bases y reglas señaladas en esta parte del precepto.
Se reforma la fracción X.	18/VIII/93	20/VIII/93	Al día siguiente de su publicación.	Faculta al Congreso para legislar en materia de intermediación y servicios financieros.
Se reforman las fracciones VI, VIII y	21/X/93	25/X/93	30 días después de su publicación.	Instituye la facultad del Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del D.F., con la salvedad de las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes; al igual que para

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTICULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
73				
XXIX-H.				aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberían incluirse en la Ley de Ingresos. Se faculta al Congreso para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo.
Se reforma la fracción XXIII.	30/XII/94	31/XII/94	Al día siguiente de su publicación.	Faculta al Congreso para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública, así como para la organización, funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.
Se reforma la fracción XXI y se le adiciona un segundo párrafo.	2/VII/96	3/VII/96	Al día siguiente de su publicación.	Prevé la facultad del Congreso para establecer los delitos y faltas contra la Federación. Establece que las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales.
Se deroga la fracción VI.	21/VII/96	22/VII/96	Al día siguiente de su publicación.	Suprime la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la legislación relativa al mismo.
74				
Se reforma la fracción VI, VII y se adiciona la VIII.	14/VIII/28	20/VIII/28	El 20 de diciembre de 1928.	Dispone que la Cámara de Diputados puede declarar justificada o no la destitución de autoridades judiciales a petición del Presidente de la República.
Se reforma la fracción I.	29/VI/71	6/VII/71	Cinco días después de su publicación.	Establece la facultad del Congreso para erigirse en Colegio Electoral y ejercer las atribuciones de ley respecto de los Ayuntamientos en los Territorios, así como la destitución y sustitución de sus miembros.
Se reforma la fracción I y VI.	3/X/74	8/X/74	El día de su publicación.	Suprime la facultad del Congreso de erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones de ley, respecto de los Ayuntamientos en los Territorios, así como la destitución y sustitución de sus miembros. Suprime el carácter extensivo que tenían

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
74				los Territorios del D.F. Suprime el carácter extensivo a los territorios.
Se reforma la fracción IV.	2/XII/77	6/XII/77	Al día siguiente de su publicación.	Faculta a la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y demás contribuciones.
Se reforma la fracción IV.	16/XI/82	17/XI/82	Al día siguiente de su publicación.	Establece que las iniciativas de leyes de ingresos y proyectos de presupuesto, las hará llegar el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados en los plazos señalados.
Se reforma la fracción V.	27/XII/82	28/XII/82	Al día siguiente de su publicación.	Incorpora a las facultades del Congreso la de declarar si ha lugar a proceder penalmente contra un servidor público y fungir como órgano acusador en el Juicio Político que contra éstos se instaure. Suprime la facultad para declarar justificada o no la destitución de autoridades judiciales a petición del Presidente de la República.
Se reforma la fracción IV.	25/II/87	17/III/87	El 1o. de septiembre de 1989.	Dispone que la Cámara de Diputados será quien reciba la cuenta pública del año anterior en el plazo indicado.
Se deroga la fracción VI.	29/VII/87	10/VIII/87	15 de enero de 1988.	Suprime la facultad de aprobar o negar la aprobación a los nombramientos de Magistrados del D.F.
Se reforma la fracción I.	2/IX/93	3/IX/93	El día de su publicación.	Faculta a la Cámara de Diputados para engirse en Colegio Electoral para calificar la elección de Presidente de la República.
Fe de Erratas del Decreto de fecha 3/IX/93		6/IX/93		
Se reforma la fracción IV.	21/X/93	25/X/93	30 días después de su publicación.	Singulariza las denominaciones a la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos.
Se reforma la fracción I.	21/VIII/96	22/VIII/96	Al día siguiente de su publicación.	Suprime la facultad de la Cámara de Diputados para engirse en Colegio Electoral para calificar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Dota de atribuciones a la Cámara para

REFORMA DEL ESTADO Y DIRECTIVO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
74				expedir el Bando Solemne para dar a conocer la declaración de presidente elector que hubiere hecho el Tribunal Electoral.
75	NO	HA	SIDO	REFORMADO
76				
Se adicionan las fracciones VIII y IX.	14/VIII/28	20/VIII/28	El 20 de diciembre de 1928.	Establece la facultad de otorgar o negar la aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y declarar justificadas o no las peticiones de destitución que le someta el Presidente.
Se reforma la fracción II.	31/XII/43	10/II/44	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Agrega a las facultades exclusivas del Senado, la de ratificar los nombramientos de jefes superiores de la Fuerza Aérea Nacional.
Se reforma la fracción IV.	3/X/74	8/X/74	El día de su publicación.	Suprime la palabra "teritorios" en la facultad del Senado para otorgar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados.
Se reforma la fracción I.	2/XII/77	6/XII/77	Al día siguiente de su publicación.	Se incluye como facultad exclusiva del Senado la de analizar la política exterior con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Estado correspondiente rindan al Congreso.
Se reforma la fracción VII.	27/XII/82	28/XII/82	Al día siguiente de su publicación.	Se faculta al Senado para engirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones de los Servidores Públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.
Se adiciona una fracción IX.	21/X/93	25/X/93	30 días después de su publicación.	Se incluyen en las facultades exclusivas del senado la de nombrar y remover al Jefe del D. F., en los supuestos previstos por la Constitución.
Se reforman las fracciones II y VIII.	30/XII/94	31/XII/94	Al día siguiente de su publicación.	Se incluye dentro de las facultades del Senado la de ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Procurador General de la República. Se incluye la facultad de designar a los Ministros de la Suprema Corte, de entre la terna que someta a su consideración.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL.
TRANSICION Y CAMBIO EN MEXICO

ARTICULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
76				el Presidente de la República.
77 Se adiciona la fracción IV.	11/XII/86	15/XII/86	Al día siguiente de su publicación.	Se establece que las vacantes de los miembros electos por el principio de representación proporcional de la Cámara de Diputados, serán cubiertas por los candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.
78 Se adiciona el único párrafo. Se reforma todo el artículo.	29/XII/80 29/VII/87	29/XII/80 10/VII/87	Al día siguiente de su publicación. Al día siguiente de su publicación.	Se agrega que para cada titular las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto. Se reforma el número de miembros de la Comisión Permanente, quedando compuesta de 37, de los que 19 serán diputados y 18 senadores, y para cada titular se nombrará un sustituto.
79 Se reforma la fracción IV.	21/XI/23	24/XI/23	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Se suprime la necesidad de que la Comisión Permanente convoque a sesiones extraordinarias, solo 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 ya esté instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado. La Comisión permanente podrá acordar, por sí o a propuesta del Ejecutivo, por la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara.
Se adiciona la fracción V.	14/VIII/28	20/VIII/28	El 20 de diciembre de 1928.	Se faculta a la Comisión Permanente para otorgar o negar la aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F., y de los territorios que le someta el Presidente.
Se adiciona la fracción VI.	29/III/33	29/IV/33	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Se faculta a la Comisión Permanente para conceder licencia por 30 días al Presidente y nombrar interino.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
79				
Se reforma la fracción III y se adiciona con una fracción VII.	11/X/66	21/X/66	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Se precisa la atribución de la Comisión Permanente de recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones, y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a que vayan dirigidas. Se adiciona la facultad de ratificar los nombramientos de los Ministros, Cónsules, Coronales y Jefes Superiores del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales.
Aclaración al Decreto que reforma el artículo 79 del 21/X/66.		22/X/66		
Se adicionan las fracciones VIII y IX.	29/VI/71	6/VII/71	Cinco días después de su publicación.	Se faculta a la Comisión Permanente para suspender a los miembros de los Ayuntamientos de los territorios y designar a sus sustitutos, así como calificar las elecciones municipales extraordinarias.
Se reforma la fracción II y V y se derogan las fracciones VIII y IX.	7/X/74	8/X/74	El día de su publicación.	Se suprime la atribución de la Comisión Permanente de recibir la protesta de los Magistrados de los "territorios" de la República. Aprobar o rechazar los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F., y a las solicitudes de licencia de los Ministros de la Corte.
Se adiciona la fracción VIII.	25/I/85	8/II/85	Al día siguiente de su publicación.	Se incluye en las atribuciones de la Comisión Permanente el conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le presenten los legisladores.
Se reforma la fracción V.	29/VIII/87	10/VI/87	Al día siguiente de su publicación.	Se suprime la atribución de la Comisión Permanente para aprobar o rechazar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F.
Se reforma la fracción II.	21/X/93	25/X/93	30 días después de su publicación.	Se suprime la facultad de la Comisión Permanente de recibir la protesta de los Magistrados del Distrito Federal.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
79				
Se reforman las fracciones II y V.	30/XII/94	31/XII/94	Al día siguiente de su publicación.	Suprime dentro de las atribuciones de la Comisión Permanente, la de recibir la protesta de los miembros de la Suprema Corte y de los Magistrados del D.F. Suprime el que la Comisión Permanente otorgue o niegue su ratificación a la designación de Ministros de la Suprema Corte, así como a sus solicitudes de licencia.
80	NO	HA	SIDO	REFORMADO
81	NO	HA	SIDO	REFORMADO
82				
Se reforman las fracciones V, VI y VII.	15/I/27	22/I/27	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Se amplía el término establecido en las fracciones V y VI a un año y no ser presidente en funciones.
Se reforman las fracciones V y VI.	28/XII/42	8/I/43	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Se reforma el requisito de no ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General del Departamento Administrativo, Procurador General de la República ni Gobernador del cualquier Estado, a menos que se separe de su cargo seis meses antes del día de la elección.
Se reforma la fracción VI.	3/X/74	8/X/74	El día de su publicación.	Se excluye del texto la palabra "territorios".
Se adiciona la fracción III.	18/VIII/93	20/VIII/93	Al día siguiente de su publicación.	Se adiciona con "la ausencia del país hasta por 30 días no interrumpe la residencia".
Se reforma la fracción I.	30/VI/94	1o./VII/94	El 31 de diciembre de 1999.	Se suprime el requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, por el de ser hijo de madre o padre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años.
83				
Se reforma todo el artículo.	15/I/27	22/I/27	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Se prohíbe la reelección para el periodo inmediato siguiente y sólo pasado éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de presidente por un periodo más.
Se reforma todo el artículo.	30/XII/27	24/I/28	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Se amplía a 6 años el periodo presidencial y sólo se precisa que nunca podrá ser reelecto para el periodo

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
83				
Se reforma todo el artículo.	29/III/33	29/IV/33	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	inmediato. En ningún caso y por ningún motivo el presidente, sin importar el carácter que haya tenido, podrá volver a desempeñar ese cargo.
84				
Se reforma el segundo párrafo.	21/XI/23	24/XI/23	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	La Comisión permanente será la que convoque a sesiones extraordinarias del Congreso.
Se reforma el primer párrafo.	29/III/33	29/IV/33	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Se establece un plazo para expedir la convocatoria para la elección de Presidente Interino.
85				
Se reforma todo el artículo.	29/III/33	29/IV/33	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Se precisa la calidad que tomará el Presidente de la República en los supuestos que se mencionan.
86				
	NO	HA	SIDO	REFORMADO
87				
	NO	HA	SIDO	REFORMADO
88				
Se reforma todo el artículo.	11/X/66	21/X/68	Tres días después de su publicación.	Se faculta a la Comisión Permanente para permitir ausentarse del territorio nacional al Presidente.
Aclaración al decreto que reforma el artículo 88 publicado el 21/X/66.		22/X/66		
89				
Se reforma la fracción XI.	21/XI/23	24/XI/23	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Se faculta al Presidente para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente, y se establece que ya no será cada vez que lo estime conveniente.
Se adicionan las fracciones XVII, XVIII, XIX, XX.	14/VIII/28	20/VIII/28	El 20 de diciembre de 1928.	Se faculta al Presidente para nombrar Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F., de los territorios, Ministros de la Suprema Corte de Justicia y pedir la destitución de Autoridades Judiciales.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
89				
Se reforman las fracciones IV, V y VI.	31/XII/43	10/II/44	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Se faculta al presidente para nombrar, con aprobación del Senado, los Coronales y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada Permanente o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea.
Se deroga la fracción IX y se reforma la XVI.	11/X/66	21/X/66	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV con aprobación de la Comisión Permanente.
Aclaración a la cuarta reforma.		22/X/66		
Se reforma la fracción II, XIV y XVII.	3/X/74	8/X/74	El día de su publicación.	Se suprime el carácter extensivo a los territorios.
Se deroga la fracción XIX.	27/XII/82	28/XII/82	Al día siguiente de su publicación.	El Presidente tiene la facultad para pedir la destitución por mala conducta a las autoridades judiciales a que se refiere la parte final del artículo 111.
Se reforman las fracciones II y XVII.	29/VII/87	10/VIII/87	Al día siguiente de su publicación.	Se faculta al Presidente para nombrar y remover al titular del órgano u órganos del gobierno del D.F. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F., y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del D.F.
Se reforma la fracción X.	9/V/88	11/V/88	Al día siguiente de su publicación.	Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.
Se reforma la fracción II y se deroga la fracción XVII.	21/X/93	25/X/93	30 días después de su publicación.	Se suprime la facultad de nombramiento del titular del D.F. y de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
89				
Se reforman las fracciones II, IX, XVI y XVIII.	30/XII/94	31/XII/94	Al día siguiente de su publicación.	Se faculta al Presidente para nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuya remoción no esté determinada de otro modo en las leyes. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX con aprobación de la Comisión Permanente. Presentar a consideración del Senado la terna para designación de Ministros.
90				
Se reforma todo el artículo.	14/IV/81	21/IV/81	Al día siguiente de su publicación.	La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal.
91				
	NO	HA	SIDO	REFORMADO
92				
Se reforma todo el artículo.	14/IV/81	21/IV/81	Al día siguiente de su publicación.	Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmadas por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento que corresponda.
93				
Se reforma el primer párrafo y se adiciona un último.	24/II/74	31/II/74	Al día siguiente de su publicación.	Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos darán cuenta al Congreso del Estado que guarden sus respectivos ramos. Al igual que los organismos descentralizados Federales y empresas de participación estatal.
Se adiciona el tercer párrafo.	2/XII/77	6/XII/77	Al día siguiente de su publicación.	Las Cámaras pueden integrar comisiones para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
Se reforma el segundo	30/XII/94	31/XII/94	Al día siguiente de su	Cualquiera de las Cámaras podrá citar al Procurador General de la República.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
93				
párrafo.			publicación.	para que informe cuando se discuta una ley o se estudie un negocio de su respectivo ramo.
94				
Se reforma el primer párrafo y se suprimen los dos últimos.	14/VIII/28	20/VIII/28	El 20 de diciembre de 1928.	La Suprema Corte se compondrá de dieciséis Ministros y funcionará en Pleno o dividida en tres salas de cinco Magistrados cada una.
Se reforma todo el artículo.	11/XII/34	15/XII/34	El día de su publicación.	La Suprema Corte de Justicia se compondrá de 21 Ministros y funcionará en Pleno o dividida en cuatro salas. Los Ministros, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito durarán seis años en su encargo.
Se reforma todo el artículo y se adiciona el segundo párrafo.	28/XII/43	21/I/44	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de 21 Ministros y funcionará en Pleno o dividida en Salas.
Se reforma todo el artículo.	30/XII/50	19/II/51	90 días después de su publicación.	Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo, Unitarios en materia de apelación y en Juzgados de Distrito. Se instituye una sala supernumeraria integrada por 5 Ministros, no forma parte del Pleno.
Fe de Erratas al Decreto de fecha 19/II/51.		14/II/51		
Se reforma y se adiciona con cinco párrafos.	19/VI/67	25/X/67	El mismo día que entraron en vigor las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley Reglamentaria	Se establece la competencia de la Suprema Corte, los Ministros supernumerarios podrán suplir en el Pleno a los Numerarios, se regirá por la Constitución y lo que dispongan las leyes. La ley fijará los términos en que sea obligatoria la Jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
94			de los Artículos 103 y 107 Constitucionales. (28/X/68)	
Se reforma y adiciona el párrafo final.	27/XII/82	28/XII/82	Al día siguiente de su publicación.	Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.
Se reforma el primer párrafo.	29/VII/87	10/VII/87	El 15 de enero de 1988.	Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de 21 Ministros numerarios y funcionará en Pleno o en Salas. Se podrán nombrar hasta cinco Ministros supernumerarios.
Se reforma todo el artículo.	30/XII/94	31/XII/94	Al día siguiente de su publicación.	Se adiciona la figura del Consejo de la Judicatura Federal.
Se reforman los párrafos primero, cuarto y octavo.	21/VIII/96	21/VIII/96	Al día siguiente de su publicación.	Adiciona al texto la figura del Tribunal Electoral.
95				
Se reforman las fracciones II y III.	11/XII/34	15/XII/34	El 15 de diciembre de 1934.	La edad mínima en la fracción II para ser ministro es de 35 años al día de la Elección. Establece una antigüedad mínima de haber ejercido la abogacía.
Se reforman las fracciones II, III y V, se adicionan la fracción VI y un último párrafo en el artículo.	30/XII/94	31/XII/94	Al día siguiente de su publicación.	La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas. Se establecen como requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia tener por lo menos 35 años cumplidos al día de su designación. Poseer antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
95				No haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, o de Justicia del D.F., Senador, Diputado, Gobernador durante el año previo a su designación.
96				
Se reforman las fracciones II, III, V y VI.	14/VII/28	20/VIII/28	El 20 de diciembre de 1928.	Los Ministros de la Suprema Corte serán nombrados por el Presidente con aprobación del Senado.
Se reforma todo el artículo.	30/XII/94	31/XII/94	Al día siguiente de su publicación.	El Presidente someterá una terna a consideración del Senado, para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
97				
Se reforma el primero y segundo párrafos.	14/VIII/28	20/VIII/28	El 20 de diciembre de 1928.	Se omite la mención de que los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito durarán cuatro años en su cargo. Se precisa que los Ministros harán la protesta al entrar a ejercer su cargo ante el Senado.
Se reforma el cuarto párrafo.	24/VIII/40	11/IX/40	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su Secretario y empleados con estricto apego a la ley.
Se reforma el primer párrafo.	30/XII/50	19/II/51	90 días después de su publicación.	Se hace la mención de que los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito durarán cuatro años en el ejercicio de su encargo.
Se reforma el tercer párrafo y se subdivide en dos párrafos; se corre el orden de los subsecuentes párrafos.	2/XII/77	6/XII/77	Al día siguiente de su publicación.	Se faculta a la Suprema Corte para practicar de oficio la averiguación de hechos que constituyan violaciones a procesos electorales.
Se adiciona el primer párrafo.	27/XII/82	28/XII/82	Al día siguiente de su publicación.	Se dispone que los Magistrados y Jueces de Distrito sólo podrán ser privados de su puesto en los términos del Título IV.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
97				
Se reforman los dos primeros párrafos.	29/VII/87	10/VIII/87	El 15 de enero de 1988 previa publicación.	Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durarán seis años en su ejercicio. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar a algunos de sus miembros, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal.
Se reforma todo el artículo.	30/XII/94	31/XII/94	Al siguiente día de su publicación.	Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal.
98				
Se reforma el segundo párrafo.	14/VIII/28	20/VIII/28	El 20 de diciembre de 1928.	Se precisa que es el Senado el que conocerá y aprobará el nombramiento de un Ministro por falta temporal, defunción, renuncia o incapacidad.
Se reforma todo el artículo y se suprime el último párrafo.	30/XII/50	19/II/51	90 días después de su publicación.	Si faltare un Ministro por defunción, renuncia o incapacidad, el Presidente de la República someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado.
Fe de Erratas al Decreto de fecha 19/II/51.		14/II/51		
Se reforma y adiciona con dos últimos párrafos.	19/VI/67	25/X/67	El mismo día que entraron en vigor las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, que habrán de expedirse como consecuencia	Se establece que los Ministros Numerarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán suplidos en sus faltas por los supernumerarios.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
98			de estas mismas reformas.	
Se reforma todo el artículo.	30/XII/94	31/XII/94	Al siguiente día de su publicación.	Cuando la falta de un Ministro excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un Ministro interino a la aprobación del Senado.
Se adicionan dos párrafos, tercero y cuarto.	21/VIII/96	22/VIII/96	Al siguiente día de su publicación.	Incorpora al artículo 98 el texto del artículo 99 relativo a las renunciaciones y licencias de los Ministros.
99				
Se reforma todo el artículo.	14/VIII/28	20/VIII/28	El 20 de diciembre de 1928.	Las renunciaciones de Ministros por causas graves serán sometidas al Ejecutivo.
Se reforma el párrafo primero y se adiciona con un párrafo último.	30/XII/94	31/XII/94	Al siguiente día de su publicación.	Se establece que en los recesos del Senado, la Comisión Permanente apruebe la renuncia de los Ministros de la Suprema Corte. Se agrega la atribución de la Suprema Corte para conceder licencias a los Ministros.
Se reforma todo el artículo.	21/VIII/96	22/VIII/96	Al siguiente día de su publicación.	Establece que el Tribunal Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución. Para el ejercicio de sus atribuciones funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales. La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior de entre sus miembros para ejercer el cargo por cuatro años. Se prevé que la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
99				Federal. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento. Dispone que los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por cuanto toca a los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior, dispone que estos deberán satisfacer, como mínimo, los requisitos exigidos para Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables. Y que los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán como mínimo, satisfacer los requisitos exigidos para ser Magistrado del Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.
100				
Se reforma todo el artículo.	14/VIII/28	20/VIII/28	El 20 de diciembre de 1928.	Se establecen las licencias para Ministros.
Se reforma todo el artículo.	19/VI/67	25/X/67	El mismo día que entraron en vigor las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal que habrán de	Se precisa que las licencias de los Ministros que excedan de un mes las concederá el Presidente de la República, con aprobación del Senado o en sus recesos la Comisión Permanente.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
100				
			expedirse como consecuencia de estas mismas.	
Se reforma la parte final del artículo.	21/X/93	31/X/93	El día de su publicación.	Hace una explicación para el caso de que la Comisión Permanente conceda licencia a los ministros de la Suprema Corte. Ninguna licencia podrá exceder de dos años.
Se de erratas al Decreto de fecha 25/X/67.		6/IX/93		
Se reforma todo el artículo y se le adicionan ocho párrafos.	30/XII/94	31/XII/94	Al siguiente día de su publicación.	Se establece la atribución del Consejo de la Judicatura Federal para administrar y vigilar al Poder Judicial. Se establece la integración del mismo Consejo y su funcionamiento y financiamiento.
101				
Se reforma todo el artículo.	29/VII/87	10/VIII/87	El 15 de enero de 1988.	Se cambia la palabra honorífico por no remunerado. Los servidores públicos del Poder Judicial pueden aceptar cargos no remunerados en los casos que se mencionan.
Se reforma el párrafo primero y se le adicionan cuatro párrafos.	30/XII/94	31/XII/94	Al siguiente día de su publicación.	Se les prohíbe a los consejeros de la Judicatura Federal aceptar o desempeñar empleo de la Federación, de los Estados o del D.F. o de los particulares salvo que sean no remunerados.
Se reforman los párrafos primero y segundo.	21/VIII/96	22/VIII/96	Al siguiente día de su publicación.	Adiciona la figura de Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral.
102				
Se reforma el primer párrafo.	24/VIII/40	11/IX/40	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	El Ejecutivo nombrará y removerá a los funcionarios del Ministerio Público Federal de acuerdo con la ley respectiva.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
102				
Se reforman los primeros cinco párrafos.	19/VI/67	25/X/67	El 28 de octubre de 1968.	Se establece que el Procurador General de la República intervenga personalmente en las controversias entre dos o más Estados, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado.
Se le adiciona un apartado "B" y el propio artículo pasa a ser el apartado A.	27/II/92	28/II/92	Al siguiente día de su publicación.	Establece la protección a los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano por medio del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados.
Se reforma el apartado "A".	30/XII/94	31/XII/94	Al siguiente día de su publicación.	Se establecen los requisitos para ser Procurador General de la República, y se dispone que la función jurídica del gobierno estará a cargo de la dependencia del Poder Ejecutivo que establezca la ley.
103				
Se reforman las fracciones II y III.	30/XII/94	31/XII/94	Al siguiente día de su publicación.	Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite; II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal y III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia.
104				
Se reforma la fracción I.	10/I/34	18/I/34	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Se suprime el texto que se refería a la segunda instancia.
Se reforma la fracción I.	16/XII/46	30/XII/46	Diez días después de su publicación.	Los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte, contra las sentencias de segunda instancia o contra las de los Tribunales Administrativos, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.
Se reforma la fracción	19/VI/67	25/X/67	El 28 de octubre de	Se establece que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo tendrán

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
104				
I.			1968.	autonomía para dictar fallos.
Se reforma la fracción I.	31/X/74	8/X/74	El día de su publicación.	Se establecen recursos de revisión ante la Suprema Corte por resolución de Tribunales Administrativos y sujeción de trámites para revisar en amparo.
Se derogan los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I y se adiciona la fracción I-B.	29/VIII/87	10/VIII/87	El 15 de enero de 1988.	Se establecen para el amparo indirecto el recurso de revisión interpuesto contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, y revisiones conocidas por los Tribunales Colegiados de Circuito.
Se reforma la fracción I-B.	21/X/93	25/X/93	30 días después de su publicación.	Se adiciona a la competencia de los Tribunales de la Federación conocer de los recursos de revisión contra las resoluciones de la fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución.
Se reforma la fracción IV.	30/XII/94	31/XII/94	Al siguiente día de su publicación.	La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias y acciones que señala el artículo 105.
105				
Se reforma todo el artículo.	19/VI/87	25/X/87	El 28 de octubre de 1988.	Se adiciona que los casos en que la Federación sea parte, la Suprema Corte conocerá por disposición de la ley.
Se reforma todo el artículo.	21/X/93	25/X/93	30 días después de su publicación.	Se le faculta para resolver controversias entre uno o más Estados y el Distrito Federal, o entre los poderes de un mismo estado o entre órganos del Distrito Federal.
Se reforma todo el artículo.	30/XII/94	31/XII/94	Al siguiente día de su publicación.	Se faculta a la Suprema Corte para conocer sobre las controversias entre la Federación, Estados, Municipios y Poderes Federales.
Se reforman el encabezado o y el párrafo tercero, que se recorre con el mismo texto para quedar	21/VIII/96	22/VIII/96	Al siguiente día de su publicación, con excepción de lo que se refiere a las legislaciones electorales de los Estados, que por los	Se suprime el caso de excepción, referente a la imposibilidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer y resolver sobre acciones de inconstitucionalidad en materia electoral. Faculta a los partidos políticos para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad. Establece que las leyes electorales federales tanto como las locales, se

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
105 como párrafo quinto; así mismo se adicionan un inciso f) y dos párrafos, tercero y cuarto de la fracción II.			calendarios vigentes de sus procesos la jornada electoral deba celebrarse antes del 1º de enero de 1997.	deberán promulgar y publicar con 90 días de anticipación al inicio del proceso electoral que regirán.
106 Se reforma todo el artículo.	19/III/86	7/IV/86	A los 60 días de su publicación.	Se establece que el poder Judicial de la Federación puede delimitar competencias entre los Tribunales Federales y locales.
Se reforma todo el artículo.	30/XII/94	31/XII/94	Al siguiente día de su publicación.	Entre los Estados o éstos y el Distrito Federal.
107 Se reforma el artículo y se le adicionan seis fracciones.	30/XII/50	19/II/51	90 días después de su publicación.	Se establecen los efectos de las sentencias de amparo y la suplencia de la queja.
Fe de erratas al Decreto de fecha 19/II/51.		14/III/51		
Se adiciona la fracción II con un párrafo final.	30/X/62	2/XI/62	El día de su publicación.	Se incluye el amparo en que se reclamen actos relativos a la propiedad y posesión de tierras, aguas y a núcleos de población.
Se reforman y adicionan las fracciones II, III, IV, V, VI, VIII, XIII y XIV, se derogan las fracciones	19/VI/67	25/X/67	Entrarán en vigor el mismo día que entren en vigor las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y	Se establecen las características generales para la procedencia del juicio de amparo. En las tesis contradictorias de los Tribunales Colegiados de Circuito, podrán denunciar la contradicción, ante la Sala que corresponda, los Ministros de la Suprema Corte, el Procurador General de la República y los Magistrados de los Tribunales, para que se decida cuál tesis

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
107				
XV a la XVIII.			y a la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, que habrán de expedirse como consecuencia de estas mismas reformas.	prevalecerá. Se decretará el sobrestamiento de la instancia cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida.
Se adiciona la fracción II con un párrafo.	27/II/74	20/III/74	30 días después de su publicación.	Suplencia de la deficiencia de la queja en los juicios de amparo contra actos que afecten derechos de menores o incapaces.
Se reforma la fracción VIII, inciso F.	3/X/74	8/X/74	El día de su publicación.	Los Tribunales Colegiados de Circuito conocerán de los amparos promovidos por las autoridades administrativas y las sentencias de éstos no admitirán recurso alguno.
Se reforma la fracción XIV.	11/II/75	17/II/75	30 días después de su publicación.	Se elimina la frase: "...y siempre que no esté reclamada la inconstitucionalidad de una ley..."
Se reforma la fracción V y VI.	27/VI/79	8/VIII/79	Al día siguiente de su publicación.	El amparo contra sentencias definitivas, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia, se promoverá ante la Suprema Corte o ante el Tribunal Colegiado de Circuito, sujetándose a la distribución de competencias. La ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, señalará el trámite y términos a que deberán sujetarse éstos, para dictar sus resoluciones.
Se reforma la fracción II.	20/III/86	7/IV/86	A los 60 días después de su publicación.	Se establece la suplencia de la deficiencia de la queja, el agrupamiento de pruebas que benefician a entidades o individuos, y la improcedencia del sobrestamiento por inactividad procesal o caducidad de la instancia.
	29/VII/87	10/VIII/87	El 15 de enero de.	La Suprema Corte de Justicia de oficio o a petición fundada del Tribunal Colegiado

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACIÓN	PUBLICACIÓN	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
107				
fracciones III, V, VI, VIII, IX y XI.			1988.	de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión. Suspensión cuando se trate de amparo directo promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuitos.
Se deroga la fracción XVIII.	2/IX/93	3/IX/93	Al día siguiente de su publicación.	Se suprime la disposición sobre el auto de formal prisión.
Fe de Erratas al Decreto de fecha 3/IX/93.		6/IX/93		
Se reforma el inciso a) de la fracción VIII.	21/X/93	25/X/93	30 días después de su publicación.	Reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal son materia de amparo.
Se reforman las fracciones V último párrafo, VIII párrafo primero y último, XI, XII párrafos primero y segundo, XII párrafo primero y XVI.	30/XII/94	31/XII/94	Al día siguiente de su publicación. Las reformas a la fracción XVI entraron en vigor en la misma fecha que las reformas a la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales.	Establece los casos en los cuales la Suprema Corte de Justicia, podrá conocer de los amparos directos. A petición del Tribunal Colegiado de Circuito y de la revisión a las sentencias de los jueces de Distrito. La suspensión en amparos directos se promoverá ante la autoridad responsable. La violación de garantías de los artículos 16, 19 y 20 se reclamará ante el superior del Tribunal que la cometa. Tesis contradictorias se podrán denunciar ante la Suprema Corte de Justicia. Sanciones a la autoridad responsable en caso de insistir en el acto reclamado o eludir la sentencia de la autoridad federal. Se establece la disposición del cumplimiento sustituto.
108				
Se reforma todo el artículo.	27/XII/82	28/XII/82	Al día siguiente de su publicación.	Enumeración de servidores públicos.
Se reforma	30/XII/94	31/XII/94	Al día	Se agrega al segundo párrafo:

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
108				
el tercer párrafo.			siguiente de su publicación.	"los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales".
Se reforma el primer párrafo.	21/VIII/96	22/VIII/96	Al siguiente día de su publicación.	Incorpora a los Servidores del Instituto Federal Electoral al Título de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
109				
Se reforma todo el artículo y se adicionan tres fracciones.	27/XII/82	28/XII/82	Al siguiente día de su publicación.	Facultad del Poder legislativo para expedir leyes de responsabilidad y sanciones a servidores públicos.
110				
Se reforma todo el artículo.	27/XII/82	28/XII/82	Al siguiente día de su publicación.	Servidores públicos sujetos a juicio político.
Se adiciona el primer párrafo.	29/VII/87	10/VIII/87	Al siguiente día de su publicación.	Se adicionan los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal; el Titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal.
Se reforman los párrafos primero y segundo.	30/XII/84	31/XII/84	Al siguiente día de su publicación.	Se adiciona el Consejo de la Judicatura.
Se reforma el primer párrafo.	21/VIII/96	22/VIII/96	Al siguiente día de su publicación.	Incorpora como sujetos de juicio político al Consejo Presidente, a los Consejeros Electorales, al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral y a los Magistrados del Tribunal Federal Electoral. Se adecuan, en términos de esta misma reforma, las denominaciones de Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, para quedar como Diputados a la Asamblea del Distrito Federal y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, respectivamente.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
111				
Se reforman los párrafos tercero y quinto con adiciones a su texto; se adiciona el párrafo sexto.	14/VIII/28	20/VIII/28	El día 20 de diciembre de 1928.	El Presidente podrá pedir la destitución de algunos servidores del Poder Judicial y resolverán la Cámara de Diputados y Senadores.
Se adiciona con un párrafo.	28/XII/43	21/I/44	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Se faculta al Presidente de la República para oír en privado al funcionario judicial antes de pedir a la Cámara su destitución.
Se reforman los párrafos quinto y sexto.	3/X/74	8/X/74	El día de su publicación.	Se suprimen de los párrafos quinto y sexto a los territorios federales.
Se reforma todo el artículo.	27/XII/82	28/XII/82	Al día siguiente de su publicación.	La Cámara de Diputados declara la procedencia de Juicio Político. Al Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores.
Se reforma el primer párrafo.	29/VII/87	10/VIII/87	Al día siguiente de su publicación.	Se adicionan los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y el Titular del órgano de Gobierno del Distrito Federal.
Se reforman los párrafos primero y quinto.	30/XII/94	31/XII/94	Al día siguiente de su publicación.	Se adicionan los Consejeros de la Judicatura Federal.
Se reforma el primer párrafo.	21/VIII/96	22/VIII/96	Al día siguiente de su publicación.	Adiciona a su texto las figuras de los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, el Consejero Presidente, a los Consejeros Electorales, del Consejo General del Instituto Federal Electoral y se adecuan, en términos de esta misma reforma, las denominaciones de Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, para quedar como Diputados a la Asamblea del Distrito Federal y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, respectivamente.

REFORMA DEL ESTADO Y EFECTOS CONSTITUCIONALES
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	FORMULACIÓN	PUBLICACIÓN	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
112 Se reforma todo el artículo y se adiciona con un último párrafo.	27/XII/82	28/XII/82	Al siguiente día de su publicación.	No se requiere declaración de procedencia para los delitos de servidores públicos.
113 Se reforma todo el artículo.	27/XII/82	28/XII/82	Al siguiente día de su publicación.	Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán la función y casos de sanciones y procedimientos.
114 Se reforma el primer párrafo y se adiciona con dos últimos.	27/XII/82	28/XII/82	Al siguiente día de su publicación.	Se establece el periodo de inicio del Procedimiento de Juicio Político. Casos de prescripción de la responsabilidad administrativa en la ley respectiva.
115 Se reforma todo el artículo.	14/VIII/28	20/VIII/28	Entrarán en vigor al día de las elecciones de Diputados a las Legislaturas locales.	Se precisa el número de representantes en las legislaturas en relación con la cantidad de habitantes.
Se adiciona un párrafo cuarto a la fracción III.	29/III/33	29/IV/33	Se aplica el artículo 3o del Código Civil.	Se prohíbe a los funcionarios municipales su reelección al periodo inmediato siguiente y sólo los suplentes podrán reelegirse con el carácter de propietarios. Los Gobernadores de los Estados cuyo origen sea la elección popular ordinaria o extraordinaria no podrán por ningún motivo ocupar de nuevo el cargo y no podrán ser electos para el periodo siguiente el Gobernador sustituto o designado para concluir el periodo y el Gobernador interino, provisional o el ciudadano que supla la falta del Constitucional en los dos últimos años del periodo.
Se reforma la fracción III párrafo tercero.	28/XII/42	8/II/43	Se aplica el artículo 3o del Código Civil.	Se establece la duración de gobernadores en su cargo.
Se adiciona	31/XII/46	12/II/47	Se aplica el	Los municipios serán administrados por

REFORMA DEL ESTADO Y DEFECTO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	FECHA DE PROMULGACIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN	FECHA DE ENTRADA EN VIGENCIA	CONTENIDO
115				
el párrafo primero de la fracción I.			artículo 3o. del Código Civil.	aus respectivos ayuntamientos. En elecciones municipales las mujeres tienen derecho a votar y ser votadas.
Se reforma la fracción I.	13/X/53	17/X/53	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Establece la no reelección de los Presidentes Municipales, regidores y síndicos para un periodo inmediato, como propietarios o suplentes, cuando sean propietarios.
Se adicionan las fracciones IV y V.	29/II/76	6/II/76	Al siguiente día de su publicación.	Los Estados y Municipios podrán expedir la normatividad relativa al manejo y organización y creación de centros de población en su territorio.
Se adiciona el último párrafo.	2/XII/77	6/XII/77	Al siguiente día de su publicación.	Se introduce el Sistema de Diputados de minoría en las legislaturas locales. Se introduce el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos en los municipios cuya población sea de 300,000 o más habitantes.
Se reforma y adiciona todo el artículo.	2/II/83	3/II/83	Al siguiente día de su publicación.	Facultad de suspender ayuntamientos y a sus miembros. Suplencia a miembros de ayuntamientos. Facultad de establecer ordenamientos municipales. Servicios públicos en coordinación con los Estados. Regulación de relaciones laborales. Facultad de los Estados para la ejecución y operación de obras, prestación de servicios y celebración de convenios.
Se derogan las fracciones IX y X se reforma la fracción VIII	25/II/87	17/III/87	Al siguiente día de su publicación.	Se introduce el principio de representación en la elección de ayuntamientos. Se establece la regulación de las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores.
116				
Se reforma todo el artículo.	25/II/87	17/III/87	Al siguiente día de su publicación.	Se introduce lo relativo a la elección de Gobernador y diputados locales estatales. Se establece la organización del Poder Judicial de los Estados. La facultad de instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
116				Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores. La celebración de convenios entre la Federación entre los Estados y Municipios.
Se adiciona el párrafo segundo de la fracción III.	30/XII/94	31/XII/94	Al siguiente día de su publicación.	Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores. La celebración de convenios entre la Federación entre los Estados y Municipios. Establece requisitos para ser magistrados de los poderes judiciales de los Estados, así como impedimentos.
Se reforma el tercer párrafo de la fracción II y se adiciona una fracción IV, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V y VI para quedar como V, VI y VII.	21/VIII/96	22/VIII/96	Al siguiente día de su publicación, excepto para los Estados que deban celebrar procesos electorales cuyo inicio haya ocurrido u ocurra antes del 1º de enero de 1997. En estos casos dispondrán de un plazo de un año contado a partir de la conclusión de los procesos electorales respectivos.	Establece que las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.
117				
Se adicionan las fracciones VIII y IX.	13/X/42	24/X/42	1o. de noviembre de 1942.	Los Estados podrán gravar sobre el acopio, producción y venta del tabaco en rama cada cuota que autorice el Congreso de la Unión. El Congreso y los estados expedirán leyes para combatir el alcoholismo.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
117				
Se adiciona la fracción VIII.	16/X/46	30/XII/46	Tres días después de su publicación.	Establece la limitación de los Estados y Municipios para celebrar empréstitos. Sólo los podrán realizar para obtener directamente incremento en sus ingresos.
Se deroga la fracción II.	11/X/66	21/X/66	Tres días después de su publicación.	Excluye de las limitaciones de los Estados el expedir patentes de corso y de represalias.
Se reforma la fracción VIII.	14/IV/81	21/IV/81	15 días después de la declaración de aprobación por el Congreso o la Comisión Permanente.	Se establece el impedimento de contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, sociedades o gobiernos extranjeros, así como cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio. Cuando se contraigan obligaciones o empréstitos, éstos sólo podrán ser para aplicarse a inversiones productivas, siempre que haya una ley que establezca las bases y montos conforme a los respectivos presupuestos.
118				
	NO	HA	SIDO	REFORMADO
119				
Se reforma todo el artículo.	2/IX/93	3/IX/93	Al siguiente día de su publicación.	Se incluye al Distrito Federal como autoridad obligada en los términos del artículo. Se incluyen los términos procesados y sentenciados y el aseguramiento y entrega de instrumentos, objetos apoderados del delito a la autoridad que lo requiera. Se da participación a las procuradurías generales de justicia en la práctica de diligencias de acuerdo con los convenios de colaboración que se celebren. Se establece que el encargado de tramitar la extradición es el Ejecutivo Federal. Se reforma el término de la definición para extradición internacional hasta por 60 días naturales.
Fe de Erratas al Decreto de fecha 3/IX/93.		6/IX/93		

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
119				
Se adiciona el primer párrafo y el primero y segundo pasan a ser segundo y tercero.	21/X/93	25/X/93	30 días después de su publicación.	Se incluye la protección que los Poderes de la Unión darán a los Estados tanto por invasión o violencia exterior como interior y los requisitos para su intervención.
120				
	NO	HA	SIDO	REFORMADO
121				
	NO	HA	SIDO	REFORMADO
122				
Se reforma todo el artículo.	21/X/93	25/X/93	30 días después de su publicación.	Se establecen las disposiciones relativas al Gobierno del Distrito Federal y sus órganos de gobierno.
Se adicionan los párrafos tres al décimo cuarto y se reforma la fracción VII.	30/XII/94	31/XII/94	Al día siguiente de su publicación.	Impedimentos para ser Magistrados. Organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.
Fe de Erratas al Decreto de fecha 31/XII/94.		3/I/95		
Se reforma todo el artículo.	21/VIII/96	22/VIII/96	Al día siguiente de su publicación, excepto el inciso f) de la fracción V, que entrará en vigor el 1º de enero de 1998; la fracción II de la BASE TERCERA, del apartado C, que entrará	Se establecen expresamente órganos locales de gobierno para el Distrito Federal los cuales son la asamblea legislativa, el jefe de gobierno del Distrito Federal, así como el Tribunal Superior de Justicia. El órgano legislativo se denominará asamblea de representantes, que estará integrada por diputados a la asamblea legislativa electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos de la Constitución y el Estatuto de Gobierno. El jefe de gobierno del D.F. anteriormente denominado jefe del

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
122			<p>en vigor el 1º de enero de 2000, la norma que establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materias civil y penal entrará en vigor el 1º de enero de 1999.</p>	<p>Distrito Federal, tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública, será elegido por votación universal, libre, directa y secreta.</p> <p>El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura tendrán la función judicial del Fuero Común en el D.F. en conjunto con los demás órganos que establece el Estatuto de Gobierno.</p> <p>Se reduce la competencia del Congreso de la Unión, exclusivamente a legislar en los relativo al D.F. con excepción de las materias conferidas a la Asamblea Legislativa, expedir el Estatuto de Gobierno, legislar en materia de deuda pública, así como dictar disposiciones generales que aseguren el funcionamiento de los Poderes de la Unión.</p> <p>Dispone que al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos corresponde el iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al D.F. proponer al Senado a quién deba sustituir al Jefe de Gobierno del D.F., en caso de remoción enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento para el financiamiento del presupuesto de egresos del D.F. para lo que el Jefe de Gobierno del D.F. someterá dicha propuesta a consideración del Presidente de la República.</p> <p>Se establece como facultad de la Asamblea Legislativa el legislar en materia civil y penal, normar al organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y comercio, así como regular la prestación y concesión de los servicios públicos, legislar sobre servicios de transporte urbano, limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastro, abastos y cementerios. Aunado a lo anterior, expedir la Ley Orgánica de los Tribunales encargados de la función</p>

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICION Y CAMBIO EN MEXICO

ARTICULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
122				<p>judicial del fuero común en el D.F. incluye lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos de éste órgano.</p> <p>Se adiciona como norma limitativa de la Asamblea Legislativa que dentro de la Ley de Ingresos no podrán incluirse montos de endeudamiento superiores a los autorizados por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, y además se incorpora en la facultad para revisar la cuenta pública, que dicho análisis deberá efectuarse por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea Legislativa.</p> <p>Se establecen requisitos para ser Jefe de Gobierno, tales como ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos con residencia efectiva de 3 años para los originarios del D.F. y 5 años para los nacidos en otra entidad, tener cuando menos 30 años cumplidos, no haber sido Jefe de Gobierno del D.F. y que la duración del encargo será de 6 años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección. Previendo que en caso de remoción el Senado nombra a propuesta del Presidente de la República un sustituto; en el caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará al sustituto para terminar el encargo.</p> <p>Dispone para la organización de la Administración Pública local del D.F. que su demarcación será en órganos político-administrativos, cuyos titulares serán electos a través de sufragio universal.</p> <p>Dispone para el Poder Judicial local, que en caso de ser necesario cubrir vacantes de magistrados, el Jefe de Gobierno del D.F. someterá una propuesta a la Asamblea Legislativa, la que tomará la decisión.</p> <p>Los Magistrados deberán ser ratificados por la Asamblea Legislativa.</p> <p>Se establece que de los miembros de la judicatura uno será designado por el</p>

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
122				Jefe de Gobierno del D.F. y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa.
123				
Se reforma el párrafo primero y la fracción XXIX.	31/VIII/29	6/IX/29	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Se suprime la facultad para que las legislaturas locales expidan leyes de trabajo. Se menciona la expedición de la Ley del Seguro Social que incluye el seguro de enfermedades.
Se reforma la fracción IX.	18/X/33	4/XI/33	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Cambia el nombre de Junta Central de Conciliación por el de Junta Central de Conciliación y Arbitraje, y se precisa que ésta fijará el salario mínimo en defecto de las comisiones especiales que se formarán en cada municipio.
Se reforma la fracción XVIII.	30/XII/38	31/XII/38	Se aplica el artículo 3o. del Código Civil.	Se suprime la parte final de la fracción que hacía alusión a los obreros de establecimientos fabriles militares.
Se adiciona la fracción XXXI	5/XI/42	18/XI/42	Se aplica el artículo 3º del Código Civil.	Se establece la jurisdicción y competencia de los Estados para legislar en materia del trabajo. Se establece la competencia y jurisdicción de la Federación de forma exclusiva para legislar en materia de trabajo en ramas como las siguientes: eléctrica, cinematográfica, huleira, ferrocarrilera, azucarera, etc., también en lo relativo a paraestatales y las empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal o que realice trabajos en zonas federales y aguas territoriales; conflictos entre entidades federativas y las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patronos.
Se reforma el primer párrafo. Se reforma el texto del inciso "A". Se reforma el inciso "B" con todas sus fracciones	21/X/60	5/XII/60	Al día siguiente de su publicación.	Se establece que el congreso expedirá las leyes sobre materia de trabajo. Crea el texto del apartado "A" que regula las relaciones de trabajo entre particulares obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y todo contrato de trabajo. Establece en un apartado "B" las bases de regulación de las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y de los territorios Federales y sus trabajadores.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
123				
Se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del apartado "B".	6/X/61	27/XI/61	Al día siguiente de su publicación.	Se establece que los salarios se fijan en los presupuestos. Su cuantía no puede ser disminuida durante la vigencia de dichos presupuestos.
Se reforman las fracciones II, III, VI, IX, XXI, XXII y XXXI del apartado "A".	20/XI/62	21/XI/62	Al día siguiente de su publicación.	Establece la prohibición de la jornada nocturna de trabajo, el trabajo para menores de 14, y para mayores de 14 y menores de 16, se establece la jornada máxima de 6 horas. Incluye los salarios mínimos generales y profesionales y la participación de los trabajadores en las utilidades. Crea la Comisión Nacional para efectos de la repartición de utilidades. Especifica sobre la terminación de las relaciones laborales y del contrato de trabajo y del despido injustificado. Suprime la competencia de las leyes del trabajo en la jurisdicción estatal.
Se reforma la fracción XII del apartado "A".	8/II/72	14/II/72	Cinco días después de su publicación.	Establece a las empresas agrícola, industrial o de cualquier otro giro. Establece que éstas tienen obligación de contribuir con aportaciones al Fondo Nacional de Vivienda para contribuir en favor de los trabajadores para que adquieran vivienda en propiedad. Se establece la creación de la ley y el organismo encargados de administrar el Fondo Nacional de la Vivienda. Establece la obligación de que las empresas deben establecer escuelas y cualquier servicio necesario a sus trabajadores cuando por razón de su ubicación no lo tengan. Se prohíbe la venta de alcohol y el establecimiento de casas de juego en los centros de trabajo.
Se reforma el inciso f) de la fracción XI del apartado "B" y se le	8/XI/72	10/XI/72	Al día siguiente de su publicación.	Se establecen las prestaciones en materia de vivienda para los trabajadores del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
123				
adiciona un párrafo segundo de la fracción XIII.				
Se reforma el primer párrafo del apartado "B".	31/X/74	8/X/74	El día de su publicación.	Se establece lo relativo a las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del D.F., y sus trabajadores. Se elimina lo relativo a las Entidades Federativas.
Se reforman las fracciones II, V, XI, XV, XXV y XXIX del apartado "A". Se reforman las fracciones VIII y XI del apartado "B".	27/XII/74	31/XII/74	Al día siguiente de su publicación.	Se establece la jornada de trabajo nocturno de siete horas. Se prohíben después de las diez de la noche labores insalubres, peligrosas o industriales y todo otro trabajo nocturno para menores de 16 años. Se regula la situación de la mujer trabajadora durante el embarazo y la lactancia. Se regula el trabajo extraordinario estableciendo su periodicidad máxima y su tiempo de duración; así como el porcentaje de salario que se cubrirá por estos trabajos. Se establece en favor de los trabajadores el servicio de colocación ya sea por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier institución oficial o particular. Se establece que la ley dictará las normas en materia de seguridad social para los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares. Se establece el escalafón.
Se adiciona la fracción XXXI del apartado "A".	4/II/75	6/II/75	Al día siguiente de su publicación.	Se delimitan los asuntos locales o estatales en que la Federación podrá intervenir en materia de trabajo por ser de su exclusiva competencia.
Fe de Erratas al Decreto de fecha 6/II/75.		17/III/75		
Se adiciona la fracción XII	30/XII/77	9/II/78	Al día siguiente de su publicación.	Se establece la obligación de reservar áreas para el establecimiento de mercados públicos, edificios para

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
123 apartado "A" y se reforman las fracciones XIII apartado "A" y XXXI del apartado "A".				para actividades del municipio y centros recreativos. Establece la prohibición de que existan en los centros de trabajo expendios de alcohol y casas de juego. Se establece la obligación del patrón para capacitar y adiestrar a sus trabajadores.
Fe de Erratas al Decreto de fecha 9/1/78		13/1/78		
Se reforma la fracción XXXI del apartado "A".	8/XII/78	9/XII/78	Al día siguiente de su publicación.	Se cambia la forma en cuanto divide en incisos numerados las actividades de competencia exclusiva de la federación. Se aumenta dentro de la enumeración a la industria de ferrocarriles y del tabaco. Se aumenta el último párrafo relativo a la competencia de la Federación en materia de conflictos laborales, contratos colectivos, obligaciones patronales en materia educativa, capacitación, adiestramiento y seguridad social.
Se adiciona la fracción XIII bis al apartado "B".	16/XI/82	17/XI/82	Al día siguiente de su publicación.	Se establece que las instituciones bancarias se registrarán para lo relativo a las relaciones laborales con sus trabajadores por el apartado "B".
Se reforma la fracción VI apartado "A".	22/XII/86	23/XII/86	El 1o. de enero de 1987.	Se cambia a los siguientes términos: Áreas Geográficas y actividades Económicas. Se establece una Comisión Nacional de Salarios Mínimos. Se establecen Comisiones Especiales de carácter consultivo. Se omite lo relativo a los trabajadores del campo.
Se reforma y adiciona el apartado "A" fracción XXXI inciso a) Se reforma la fracción	26/VI/90	27/VI/90	Al día siguiente de su publicación.	En el inciso A de la fracción XXXI se incluye el término "servicios" y al final se agrega un número 22 denominado "Servicios de Banca y Crédito". Se elimina al Banco Central de la disposición.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACIÓN	PUBLICACIÓN	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
123				
XIII bis del apartado "B".				
Se reforma la fracción XIII bis apartado "B".	18/VIII/93	20/VIII/93	Al día siguiente de su publicación.	Se establece que el Banco Central y las entidades de la Administración Pública adscrita al Sistema Bancario Nacional se registrarán en cuanto a las relaciones laborales conforme a lo dispuesto por el apartado 3.
Se reforma la fracción XII apartado "B".	30/XII/94	31/XII/94	Al día siguiente de su publicación.	Se establece que el Consejo de la Judicatura Federal resolverá conflictos laborales entre el poder judicial y sus servidores. La Suprema Corte resolverá conflictos entre ella y sus empleados.
124	NO	HA	SIDO	REFORMADO
125	NO	HA	SIDO	REFORMADO
126	NO	HA	SIDO	REFORMADO
127				
Se reforma el único párrafo.	27/XII/82	28/XII/82	Al día siguiente de su publicación.	Cambia el término "individual" por "Ministros", se adiciona "de la Nación". Se contempla la remuneración adecuada e irrenunciable que va a ser determinada por el Presupuesto de Egresos de la Federación, entidades o paraestatales según el caso.
Se adiciona el único párrafo.	29/VII/87	10/VIII/87	Al día siguiente de su publicación.	Se incluye el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.
128	NO	HA	SIDO	REFORMADO
129	NO	HA	SIDO	REFORMADO
130				
Se reforma todo el artículo excepto el cuarto párrafo.	27/I/92	28/I/92	Al día siguiente de su publicación.	Se establece la personalidad jurídica para las iglesias y agrupaciones religiosas; su prohibición para fines políticos, su capacidad para heredar y la no intervención de autoridades en su vida interna todo basándolo en el principio histórico de la separación del Estado-Iglesia.

REFORMA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL
TRANSICIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

ARTÍCULO	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
131				
Se adiciona un párrafo segundo.	30/XII/50	28/III/51	Al día siguiente de su publicación.	Se establece que el Congreso podrá facultar al Ejecutivo para reformar las tarifas de exportación e importación, así como para limitar las importaciones, exportaciones y tránsito de productos en casos urgentes.
Se reforma y adiciona el primer párrafo.	3/X/74	8/X/74	El día de su publicación.	Se faculta para reglamentar en todo tiempo por motivos de seguridad o de policía, la circulación al interior de la República de toda clase de efectos
132				
	NO	HA	SIDO	REFORMADO
133				
Se reforma todo el artículo.	10/I/34	18/I/34	El día de su publicación.	Se establece que los tratados serán aprobados por el Senado.
134				
Se reforma y adiciona con cuatro párrafos.	27/XII/82	28/XII/82	Al día siguiente de su publicación.	Se establecen principios para el manejo de recursos económicos del Gobierno Federal, Distrito Federal y sus respectivas administraciones públicas paraestatales. Las adquisiciones, arrendamientos, y enajenaciones se adjudicarán mediante licitaciones públicas.
135				
Se adiciona un párrafo.	11/X/66	21/X/66	Tres días después de su publicación.	Se establece que el cómputo de las legislaturas y la declaración de aprobación de adiciones y reformas lo harán el Congreso o la Comisión permanente.
Aclaración al decreto que adiciona el artículo 135 publicado el 21/X/66.		22/X/66		
136				
	NO	HA	SIDO	REFORMADO

III. División de poderes ¿separación o colaboración?

Para realizar un acertado análisis de la división de poderes que existe como principio constitucional en nuestro sistema político, es necesario hacer algunas referencias históricas de particular relevancia.

Al respecto, cabe destacar la influencia de la Constitución norteamericana de 1787, de los ordenamientos constitucionales franceses de 1793 y 1795, así como de la propia Constitución de Cádiz de 1812, que invariablemente consagraron el principio de la división tripartita del poder, no obstante, también fueron notables las ideas de ilustres pensadores mexicanos como Don Ignacio López Rayón en los *Elementos Constitucionales* y Don José María Morelos y Pavón en los *Sentimientos de la Nación*.

De hecho, en la propia Constitución de Apatzingán de 1814, existían implícitos los principios de soberanía popular y de división de poderes; así, cabe citar el artículo 11 de esta Constitución, mismo que señalaba: "*Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la de aplicarlas a los casos particulares*"¹²⁶; asimismo, el artículo 12 establecía que: "*Estos tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona ni por una sola corporación*".¹²⁷

La división de poderes ha estado presente en los diversos ordenamientos constitucionales que han regido como fue el caso del artículo 23 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823; del artículo 9º del Acta Constitutiva de la Federación de 1824; del artículo 6 de la Constitución Federal de ese mismo año; del artículo 4º de las Bases Constitucionales de 1835; del artículo 6 del Proyecto de Reforma Constitucional de 1840; y del artículo 5º de las Bases de Organización Política de 1843.

La Constitución de 1857 en su artículo 50 aceptó la tesis de Montesquieu sobre la división de poderes, al prescribir que el supremo poder de la federación se dividiría para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, prohibiendo expresamente que se reunieran dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni que se depositara el Legislativo en un individuo. Así, en principio estableció un sistema unicameral que le daba fuerza jurídica y preeminencia política al Poder Legislativo respecto del Ejecutivo, el cual contaba apenas con las facultades necesarias para cumplir con sus atribuciones administrativas y de gobierno, pudiendo inclusive presentar iniciativas para la formación de las leyes; cabe destacar en este esquema, la regulación del Poder Judicial Federal, cuya función respondía a una doble finalidad, según nos comenta el ilustre jurista mexicano Mariano Coronado: "*mantener la armonía entre los estados, dirimiendo*

¹²⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe *Leyes Fundamentales de México (1808-1991)*. Op. cit. p. 33.

¹²⁷ *Idem*.

*sus diferencias, y decidir en todos los casos contenciosos que se refirieran a las leyes federales, comprendiéndose entre estas como suprema, la Constitución".*¹²⁸

El 13 de diciembre de 1867, mediante iniciativa del Titular del Poder Ejecutivo, se propuso ante el Congreso de la Unión la reimplantación del Senado; al respecto es pertinente recordar que: *"Casi siete años permaneció debatiéndose esta trascendental cuestión, y no fue sino hasta el 13 de noviembre de 1874 cuando, satisfechos los requisitos para incorporar la reforma constitucional que tal iniciativa traía necesariamente aparejada a la Ley Fundamental de la República, se expidió el decreto respectivo, conforme al cual el sistema bicameral debía regir desde el 16 de septiembre del año siguiente (1857)".*¹²⁹

Fue en la etapa del general Porfirio Díaz, cuando se realizó el mayor número de reformas tendientes a la centralización del poder, restringiéndole facultades al Congreso de la Unión y vigorizando al Ejecutivo; fortaleciéndose así el centralismo durante la segunda parte del gobierno porfirista a través de tres acciones fundamentales: la supresión de la no reelección, el aumento del periodo de gobierno de 4 a 6 años y el restablecimiento de la vicepresidencia.

La Constitución de 1917 mantuvo el sistema bicameral del Congreso de la Unión, y en virtud del pensamiento visionario y liberal de distinguidos constituyentes como lo fueron: J. Mújica, Baca Calderón, Romero Flores, Heriberto Jara, Martínez de Escobar y Félix Palavichini, entre otros, se estableció el principio de la división de poderes prácticamente en los mismos términos que en el ordenamiento constitucional antes precisado.

Asimismo, cabe recordar que la Ley Suprema de Querétaro, según se ha aceptado a nivel internacional, marcó el inicio del constitucionalismo social sobre la faz de la tierra, es decir, de un sistema normativo que al más alto rango jurídico establece un conjunto de garantías sociales que busca el equilibrio de fuerzas políticas, económicas y sociales, regidas por el Derecho y fundamentadas en la soberanía del pueblo, a la luz del mandato expreso de la propia Constitución que en su artículo 39, dispone que: *"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".*

La interpretación jurídica de este precepto, a juicio del Dr. Jorge Carpizo, no deja lugar a dudas, toda vez que: *"Al decir que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, se quiso señalar que México, desde su independencia como pueblo libre, tiene una tradición, que no encadena, sino que ayuda a encontrar a las generaciones presentes su peculiar modo de vivir ...*

¹²⁸ CORONADO, Mariano. *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*, p. 184.

¹²⁹ BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 638.

*'Originalmente' quiere decir que jamás ha dejado de residir en el pueblo; aunque la fuerza haya dominado, no por ello prescribió a su favor, porque uno de los elementos de la soberanía, es su imprescriptibilidad. Y lo hace de manera 'esencial' porque en todo momento el pueblo es soberano, nunca delega su soberanía, sino que nombra a sus representantes, los cuales están bajo sus instrucciones y mando ... El pueblo tiene el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, pero a través del propio Derecho; a través de los cauces que indica la Constitución ...'*¹³⁰

Por otra parte, el artículo 41, párrafo primero, de la propia Ley Fundamental, prescribe que: *"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal"*.

La Constitución recoge en este punto la doctrina de la descentralización política, así como la delegación y el ejercicio del poder a través de la soberanía: *"Asimismo, en nuestro orden jurídico la soberanía tiene otra dimensión: la externa; este es el soporte ideológico político de las naciones en el concierto internacional, es la convicción profunda de los estados de no reconocer a ningún otro superior a él; es el deseo de igualdad y libertad de las naciones en su relación con otras, en un marco de respeto y dignidad"*.¹³¹

El artículo 49 constitucional, establece: *"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29, en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar"*.

El espacio de acción del Supremo Poder de la Federación es precisamente el territorio nacional definido por el artículo 42 constitucional, en el entendido de que su marco de acción no puede rebasar los límites territoriales que la competencia legal le permite y que, concurrentemente, a la soberanía de los estados miembros corresponde.

Ahora bien, de conformidad con el precepto transcrito, tenemos que el Supremo Poder de la Federación, es decir, el poder público emanado del pueblo, para su ejercicio está dividido en tres poderes: el Ejecutivo encarnado en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80 constitucional), el Legislativo

¹³⁰ CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*. Op. cit. p. 438.

¹³¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. 1985. p. 104.

depositado en un Congreso de la Unión integrado por dos Cámaras Federales: de Diputados y de Senadores (artículo 50 constitucional), y el Judicial compuesto por una Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y por un Consejo de la Judicatura Federal (artículo 94 constitucional); todos estos órganos e instituciones constituyen el Supremo Poder de la Federación.

Este Supremo Poder aglutina y sustenta el poder máximo de la Federación y sobre él no puede tener cabida ninguna otra autoridad, pues significaría distorsionar la doctrina jurídica, violentar el orden constitucional y tergiversar el sistema político mexicano.

Es por esta razón que para el equilibrio de fuerzas sociales y para su cabal administración, se opta por la división de poderes o el equilibrio constitucional, este equilibrio es dinámico y actuante toda vez que la sociedad es de igual manera móvil y vertiginosa; así, el equilibrio de fuerzas, el equilibrio constitucional, deriva de una Constitución adecuada y los poderes federales en los que el Supremo Poder de la Federación se organiza son de igual manera flexibles y moldeables a las instituciones sociales.

Coincidiendo con J. Jesús Orozco Henríquez: *"Es ampliamente conocido que la doctrina de la -división de poderes- representa uno de los dogmas políticos más importantes del constitucionalismo moderno. Sin embargo, la llamada así 'división de poderes' no constituye meramente un principio doctrinario inmóvil y perenne sino una institución jurídico-política dinámica que se ha desarrollado en la historia y que ha variado según la época y el lugar, y por lo que para su mejor comprensión es necesario aludir brevemente a la evolución que ha tenido en la doctrina y en la experiencia jurídica institucional, especialmente en México".*¹³²

Cabe hacer mención que como excepciones al principio de división de poderes, la propia Constitución admite que, por funcionalidad constitucional o por práctica parlamentaria, se puedan otorgar facultades legislativas extraordinarias para que el Poder Ejecutivo pueda afrontar una grave situación de emergencia y regular los aspectos tributarios en materia de comercio exterior en aras de la estabilidad económica del país (artículos 29 y 131, párrafo segundo). Asimismo, es necesario agregar que los mencionados no son los únicos supuestos en los cuales técnicamente existe una excepción al principio constitucional que nos ocupa, toda vez que el más alto tribunal de la República ha consignado como criterio jurisprudencial que: *"La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan*

¹³² *Ibid.* p. 119.

*funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de atribuciones de otro poder".*¹³³

No obstante, lo anterior no implica que el principio constitucional en comento haya dejado de ser uno de los elementos fundamentales para el adecuado funcionamiento de nuestro Estado de Derecho, pues en el propio criterio jurisprudencial que ha sido citado con antelación, la Suprema Corte de Justicia ha dejado en claro que: *"Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General es de carácter flexible, ello no significa que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional que uno de los poderes de la unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado Derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta".*¹³⁴

Arnaldo Córdova, hace referencia a la problemática política que enfrenta la división de poderes en México, al señalar que: *"una verdadera democratización del Estado y de la vida política del país, resulta evidente, sólo podrá darse restableciendo una auténtica división de poderes en la que, en primer lugar, se dote al Legislativo y al Judicial de independencia real y se les restrinjan los controles políticos en un caso, constitucionales en el otro, de los que han sido despojados al concentrarse facultades extraordinarias en el Ejecutivo; y en la que, en segundo lugar, se vayan limitando y aboliendo los poderes extraordinarios del Presidente".*¹³⁵

Carl Schmitt, en su estudio de la división de poderes establece: *"En la distinción de poderes hay que considerar dos puntos de vista: primero, la introducción de una separación de las autoridades superiores del Estado y de su competencia; después, el establecimiento de una vinculación de influjo y contrapeso recíprocos de las facultades de estos 'poderes' diferenciados. Una cierta separación es necesaria, y con ella se hace posible una diferenciación. Si bien no cabe practicar un pleno y absoluto aislamiento, por lo pronto es preciso considerarlo, no*

¹³³ "División de Poderes. Sistema Constitucional de Carácter Flexible" en *La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984)*. T. II, p. 1873.

¹³⁴ *Idem.*

¹³⁵ CORDOVA, Arnaldo, *La Nación y la Constitución*. p. 78.

obstante, como punto de vista independiente dentro de este principio de organización".¹³⁶

Por su parte, Humberto Briseño Sierra, señala que: *"la llamada tripartición del poder estatal corresponde en realidad al fenómeno de la división del trabajo de la organización pública. La competencia, la delimitación de las funciones de los representantes de la ciudadanía, es lo constitucional, legal y prácticamente divisible"*.¹³⁷

Esta división organizacional es la división funcional de las esferas del Estado para con los asuntos del poder sin que tenga que dividirse para su ejercicio, es decir, para la organización funcional de las cosas que vinculan al Estado y a la sociedad se da la división de poderes, pero creemos que esto no significa que también exista una fracción del poder, pues a fin de que pueda darse la división de funciones y la organización del Estado el poder debe ser unívoco y no personal sino institucional para fortalecerse.

Tena Ramírez, en lo que concierne a división de poderes y a la estructura del poder, plantea: *"que por naturaleza misma de las cosas el poder limite al poder, es la fórmula sencilla y genial que admite aplicarse por igual al mecanismo ideado por el pensador francés (Montesquieu) que a cualquier otro que invente el hombre en su anhelo, nunca completamente satisfecho, de impedir el abuso del poder"*.¹³⁸

En el mismo sentido, Karl Loewenstein afirma que: *"la finalidad del régimen constitucional es limitar la concentración del poder absoluto en manos de un único detentador, al distribuir las diferentes funciones estatales entre varios titulares del mismo poder"*.¹³⁹ Dentro de las funciones estatales no son casuales las creadas por el "detentador del poder", en palabras de Loewenstein, sino que tienen una explicación en términos de razón política o de Estado.

Al respecto, Manuel García Pelayo, señala que: *"No puede afirmarse que el mantenimiento y la funcionalidad jurídico-política de la división de poderes carezca de sentido, sino que simplemente ha modificado su sentido, en cuanto tienen la función de contribuir a la racionalidad del Estado democrático introduciendo factores de diferenciación y articulación en el ejercicio del poder político por las fuerzas sociales, y de obligar a los grupos políticamente dominantes a adoptar el*

¹³⁶ SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*. p. 216.

¹³⁷ BRISEÑO SIERRA, Humberto, "El Valor Actual de la División de Poderes" en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. p. 609.

¹³⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe, "La Crisis de la División de Poderes" en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*. p. 135.

¹³⁹ LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*. p. 68.

contenido de su voluntad a un sistema de formas y competencias, objetivando así el ejercicio del poder".¹⁴⁰

La funcionalidad jurídico-política permite la participación y la permeabilidad de todos los grupos y sectores representativos de la sociedad; de aquí que la división de poderes también haga posible la representación social. Duverger explica: *"la división entre el poder del Estado, que significa el fenómeno contemporáneo de la concentración de los poderes de decisión en los mismos órganos, aun cuando después se distribuye en varios sectores, gobierno, asambleas, tribunales y el que califica de poder tribunicio (en recuerdo a las facultades del tribuno romano) que resultan del poder público de la oposición en contra de los gobiernos mayoritarios, y que no sólo pueden impedir, sino inclusive influir sobre las decisiones de la mayoría"*.¹⁴¹

Cabe precisar que el principio de división tripartita del poder erigido en un auténtico dogma por el constitucionalismo del siglo XIX y el de las primeras décadas del siglo XX, actualmente se encuentra en una profunda crisis y en un período de transformación, mismos que, sin embargo, no han hecho que se pierda el verdadero valor protegido con dicho principio, es decir, la protección de la libertad individual en contra de la concentración del poder en un solo ente o corporación.

Reflexión aparte merece el aspecto de la indivisibilidad del poder público, sobre este particular Eulalio Guerra nos dice: *"El poder es uno e indivisible, se tiene o no se tiene, no es ni fuerza ni riqueza, sino potestad, autoridad y majestad, plenitud de facultades y deberes, si fuese un ente individual, diríamos plenitud de derechos y obligaciones. Para su ejercicio, goza de tres funciones: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en ese orden"*.¹⁴²

Para apuntalar más la idea de que el poder es único e indivisible aun dándose la división de poderes, podríamos recordar a Hans Kelsen, cuando afirma que: *"no se trata de separación y mucho menos de 'división' sino de 'distribución' de poderes"*.¹⁴³ Asimismo, también podemos coincidir con la opinión de Germán Bidart Campos, en el sentido de que en realidad no se trata de dividir al poder, sino a las funciones orgánico-administrativas de éste. *"El poder del Estado ... es uno solo, con pluralidad de funciones o actividades. Lo que se divide no es el poder sino las funciones y los órganos que los cumplen. Cuando el derecho*

¹⁴⁰ GARCÍA PELAYO, Manuel, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, p. 60.

¹⁴¹ DUVERGER, Maurice, *La Monarchie Republiqueine, ou Comment les Democraties se Donnent des Rois*, p. 45.

¹⁴² GUERRA, Eulalio, "División de Funciones, Integración de Estructuras" en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Op. cit. p. 537.

¹⁴³ KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Op. cit. p. 286.

constitucional habla de 'poderes' -en plural- quiere mentar los órganos-institución con sus respectivas competencias".¹⁴⁴

A fin de cuentas se intenta que los Estados no caigan en regímenes totalitarios o en aquellos donde exista un exagerado control y consecuente manipulación del poder; en este mismo sentido se manifiesta André Hauriou: "*Montesquieu anuncia mas bien un precepto de arte político, que un principio jurídico, lo que él propone no es tanto un sistema de organización del estado como un medio de evitar que el poder adquiere un carácter totalitario*".¹⁴⁵ El mismo George Jellinek establece que: "*puede haber repartición de poder ... doctrinas posteriores han tratado de mejorar la de Montesquieu, pero no de sustituirla con otra nueva*".¹⁴⁶

Parecería ser que en realidad lo que se pretende es crear dentro del ámbito conceptual del Estado (territorial y espacial), varios órganos diferentes, sin ninguna relación estricta, cada uno con su propio campo de acción recíproco, cumpliendo funciones y categorías bien determinadas y específicas, es decir, se trata de una separación relativa de las tres ramas fundamentales del gobierno del Estado y de una distribución formal de funciones entre ellos.

Puntualizando para el caso de México, podemos afirmar que la separación de poderes existe en el texto constitucional, pero se da de diferentes maneras y de acuerdo con la forma de gobierno; en nuestro caso el liderazgo lo ejerce el Presidente de la República apoyado y sostenido por la mayoría parlamentaria: "*En México encontramos que el mito de la separación de Poderes lo sustituye la realidad de una estrecha colaboración, -casi subordinación del segundo- entre el Ejecutivo y el Legislativo, con la preeminencia del Presidente de la República*".¹⁴⁷

Se tergiversa así el objetivo de la división de poderes que es asegurar el regular funcionamiento de las instituciones públicas, para lo cual es conveniente que ninguno de los tres poderes posea o tenga (llegue a tener) supremacía sobre los otros dos, es por ello que tienen competencias diversas, logrando pesos y contrapesos en una balanza de equilibrios entre los poderes públicos.

La concepción de la división de poderes es tan connotada y discutida como la propia idea del Estado; la particularidad en ambas es su propia vinculación con el poder público emanado del pueblo y la sustentación en la doctrina constitucional, sin embargo, tiene una base sólida y por demás firme, pues recordemos que el mismo Aristóteles ya había teorizado al respecto, explicando que: "*Dentro de*

¹⁴⁴ BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, p. 463.

¹⁴⁵ HAURIOU, André, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, p. 237.

¹⁴⁶ JELLINEK, George, Op. cit. p. 458.

¹⁴⁷ SERNA ELIZONDO, Enrique, "Mitos y Realidades de la Separación de Poderes en México" en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Op. cit. p. 857.

*todas las constituciones, hay tres elementos que deben tomarse en consideración: el legislador diligente, el que conviene a cada régimen pero delibera sobre los negocios comunes; el segundo, es el de los magistrados, es decir, el que determina las esferas de competencia y establece la manera por la cual se procede a las elecciones; y el tercer elemento, es el poder judicial".*¹⁴⁸

Dentro de la concepción aristotélica y como teórico de la ciencia política, Montesquieu afirmó que: *"En cada Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado, hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad pública y previene las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares. Se llama a este último Poder Judicial, y al otro Poder Ejecutivo del Estado".*¹⁴⁹

En consecuencia, la división de poderes se presenta como la forma más adecuada de organización del Estado para dirigir a la sociedad, por lo que en el marco del Estado de Derecho se hace necesario el fortalecimiento de la tríada de funciones en las diferentes esferas de competencias, porque así también se protegen las libertades públicas fundamentales de los ciudadanos, se fortalece el propio Estado y junto con él su carácter político-social. En otras palabras, las consecuencias catastróficas de seguir una tendencia totalmente opuesta a la antes precisada, no haría sino actualizar la preocupación sustancial del célebre barón francés, en el sentido de que: *"Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de príncipes, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares".*¹⁵⁰

IV. Constitución y factores reales de poder

De acuerdo con las tendencias constitucionalistas que conciben a la Ley Suprema de un Estado no como un conjunto preceptivo plasmado en un documento del más alto rango normativo, sino propiamente como la suma de los factores reales de poder que existen en un momento histórico determinado, cuya definición puede ser precisada como la de aquellos grupos sociales de diversa naturaleza y especie que interactúan en el seno de una sociedad y que van determinando, en función de sus propios intereses y fuerza, lo que un pueblo es y quiere llegar a ser.

¹⁴⁸ ARISTÓTELES, *Política*, pp. 130 y 131.

¹⁴⁹ MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, p. 145.

¹⁵⁰ *Idem*.

¿Y cómo es que dichos factores reales de poder llegan a conformar la Constitución Política de un país?; al respecto, Ferdinand Lasalle nos da la respuesta: *"Los factores reales de poder, que rigen en el seno de toda sociedad y funcionan tomándolos, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita y, a partir de este momento, incorporados a un documento (la Constitución), ya no son simples factores reales de poder, sino que se han erigido en Derecho, en instituciones jurídicas, y quien atente contra ellos atenta contra la ley, y es castigado"*.¹⁵¹

Consecuentemente, es un hecho indiscutible que la norma jurídica cuando tiene la categoría de Constitucional o Suprema es el resultado de un factor real de poder; esto lo afirmamos toda vez que consagra deberes y obligaciones tanto individuales como colectivos, y al tener como base a la sociedad que le da origen y a la soberanía, sustenta también legitimidad social por lo que es creadora de Derecho.

Lo anteriormente precisado en cuanto al proceso de transformación normativa constitucional de los factores reales de poder, parece no ofrecer ningún problema, lo que a nuestro juicio es un punto muy interesante de discusión es lo que plantean diversos autores como Raneletti, cuando sostienen que desde el punto de vista político, los referidos factores vienen siendo una consecuencia *"de las exigencias del interés público tal como se siente y se manifiesta en la conciencia popular, y por ello mismo desde el punto de vista de la imposibilidad práctica, la potestad del Estado encuéntrase también condicionada y limitada: toda manifestación del poder del Estado que choca con las exigencias de la vida de un pueblo y con los principios y el grado de su dignidad cívica, no puede durar y ni siquiera es posible"*.¹⁵²

Por lo menos en México, la actividad e influencia de los principales grupos de poder que son los empresarios, los partidos políticos, la opinión pública y la iglesia, en muchas ocasiones desmiente tajantemente la romántica idea de que como factores reales traten de hacer valer *"las exigencias del interés público tal y como se siente y se manifiesta en la conciencia popular"*, como dice Raneletti.

En este punto lo único cierto es que la política se diversifica a grado tal, que la ejercen un sinnúmero de actores que están reconocidos en la propia Constitución y cuya participación varía en función de momentos históricos, de crisis económicas o de coyunturas particularmente especiales.

En este sentido, los grupos empresariales o también llamados de iniciativa privada, ejercen una actividad de presión, de manera que: *"el comportamiento del*

¹⁵¹ LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?* p. 62.

¹⁵² RANELETTI, Oreste, *Instituzione di Diritto Pubblico*. T I. p. 36.

sector privado altera las reglas del juego para los grupos organizados frente al Estado. La rudeza empresarial -como la llamarían muchos políticos- crea disensión dentro del Estado".¹⁵³ Asimismo, según lo considera Stephen N. Kane, los empresarios como grupo político-económico tienen incidencia en los asuntos del Estado e influyen en la toma de decisiones, pues: "suelen afectar a los responsables de la política gubernamental en tres formas: pueden tratar de influir sobre el Gobierno para que adopte una política benéfica para ellos; los responsables de las políticas podrían tratar de persuadir al sector privado para que emprenda una tarea que consideren vital para los intereses de la nación y los objetivos de ambos grupos podrían ser tan congruentes que ninguno de ellos ejercería presión sobre el otro".¹⁵⁴

En cuanto a la relación entre empresarios y gobierno, Carlos Arriola refiere que: "Cuando algún gobierno ha asumido políticas reformistas o manifestado simpatías -revolucionarias-, algunos grupos empresariales han vuelto los ojos al Partido Acción Nacional para utilizarlo como medio de presión política. Para otros grupos empresariales, la mejor manera de influir en el proceso de toma de decisiones consistía en ocupar puestos de responsabilidad administrativa y elección popular".¹⁵⁵

Los empresarios vinculados con política participan en los asuntos públicos y por ende surge una mayor vinculación de lo político con lo económico, de tal manera que los intereses específicos de los grupos más fuertes se reflejan en la toma de decisiones fundamentales que, en la mayoría de los casos, quedan plasmadas en la Constitución.

Por otra parte, Adolfo Posada pondera la actividad y acción de los partidos políticos y además de justificarlos en la propia Constitución, nos dice: "Colocando al partido político en el régimen constitucional, en la zona media entre el hacer político general de la masa y el funcionar reflexivo y específico de los gobiernos, su función real no debería ser otra que la de definir la opinión, canalizarla y guiarla, para convertirla, de pura opinión, en hacer eficaz. De este modo, es el partido político un órgano de formación y de expresión de la opinión pública".¹⁵⁶

Es innegable la influencia de los partidos políticos en la toma de decisiones, reflejo de su impacto y poder, a mayor abundamiento. Anna Oppo nos explica: "Que los partidos transmiten lo que en la literatura sociológica y política se llama la 'demanda política' de la sociedad y que a través de los partidos las masas

¹⁵³ CAMP RODRIG. A., *Los Empresarios y la Política en México. Una Visión Contemporánea*, p. 159.

¹⁵⁴ KANE, Stephen N., "American Businessman and Foreign Policy. The recognition of Mexico 1920-1923", p. 296.

¹⁵⁵ ARRIOLA WOOD, Carlos, *Los Empresarios y el Estado 1970-1982*, p. 153.

¹⁵⁶ POSADA, Adolfo, *Treteajo de Derecho Político*, p. 195.

participen en el proceso de formación de las decisiones políticas significa el cumplimiento de las dos funciones que se le reconocen unánimemente a los partidos políticos. A la función de transmisión de la demanda política pertenecen todas aquellas actividades de los partidos que tienen como finalidad lograr que a nivel decisorial sean tomadas en consideración ciertas exigencias y ciertas necesidades de la sociedad. Al momento de la participación en el proceso político pertenecen a actos como la organización de las elecciones, el nombramiento del personal político, etc., a través del cual el partido se constituye como sujeto de acción política, es decir que viene delegado para actuar en el sistema, con la finalidad de conquistar el poder, y en consecuencia gobernar".¹⁵⁷

La Constitución General de la República en su artículo 41, reconoce expresamente la naturaleza de los partidos políticos como factores reales de poder, al definirlos como entidades de interés público que tienen como fin: promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Cabe agregar que los partidos políticos como factores reales de poder no deben ser confundidos con los llamados grupos de presión, pues Rodrigo Borja nos explica que: "A diferencia de los partidos políticos, los grupos de presión no buscan el ejercicio directo del poder ni pretenden para sus miembros la ocupación de las posiciones gubernativas del Estado, sino que tratan de condicionar las decisiones de aquél. Los partidos quieren conquistar el poder mientras que los grupos de presión actúan sobre el poder, pero desde el exterior. En otras palabras, los grupos de presión intentan influir sobre el mando del Estado pero sin asumir responsabilidad política directa. Los grupos de presión no tienen una concepción política global ni se sienten responsables de la conducción del país, sino que defienden intereses económicos de un grupo y sólo les preocupa el círculo limitado de problemas relativos a los intereses de ese grupo".¹⁵⁸

La opinión pública es otro factor importante para la toma de decisiones políticas fundamentales, toda vez que se ha convertido en un instrumento de conveniencia estratégica para el ejercicio del poder público. Al respecto, Adolfo Menzel señala que: "La opinión pública puede ser considerada desde dos puntos de vista diferentes: como fenómeno psíquico de masas y como poder social, en el primer caso la opinión pública supone una tendencia a la uniformidad en el pensamiento dentro de un grupo amplio, en lo que afecta a los asuntos de la vida pública. Existe aquí, pues una especie de espíritu colectivo, semejante al que encontró su expresión en la llamada -alma de las masas-. Habría, por tanto, que asignar a la opinión pública un lugar dentro de la psicología social. Mas se trata también de descubrir aquellos factores sociales que dan lugar a ella, explicando los efectos

¹⁵⁷ BOBBIO, Norberto y Nicola MATTEUCCI. Op. cit., p. 1190.

¹⁵⁸ BORJA, Rodrigo. Op. cit. p. 212.

*que produce, sobre todo los fenómenos de poder que se manifiestan especialmente en la vida política de la sociedad".*¹⁵⁹

Otro elemento importante para la vida nacional es el que se refiere a la presencia, función y relevancia de la iglesia católica, la cual, sin lugar a dudas, ha desempeñado un papel fundamental en la historia de nuestro país, tanto en el ámbito político como en el jurídico y en el económico. Así, tan sólo a manera de ejemplo, el Dr. Jorge Carpizo reseña que: *"Durante la colonia española, la iglesia católica tuvo un marcado poder político que, a partir de la independencia en 1821 acrecentó al desconocer que el gobierno mexicano pudiera sustituir al monarca español en el patronato eclesiástico, medio a través del cual el rey español nombraba a los obispos y proveía beneficios eclesiásticos y gozaba de otros privilegios lucrativos y pecuniarios sobre las rentas eclesiásticas"; además, la iglesia católica era la principal propietaria en el país, y sus bienes se convertían en bienes de manos muertas ... durante la intervención norteamericana en 1847, la iglesia se dedicó a tratar de derrocar al gobierno; el papa Pío IX declaró sin valor a la Constitución de 1857, y el clero mexicano costó la rebelión contra dicha Constitución; la iglesia católica apoyó la intervención francesa que impuso el imperio de Maximiliano de Habsburgo; ayudó al derrocamiento del presidente Madero y apoyó al usurpador Huerta".*¹⁶⁰

Consecuentemente, el historiador mexicano Leonardo Cano Fernández y nosotros junto con él, consideramos que se trata de un auténtico factor real de poder, pues: *"La Iglesia ha sido un elemento más de presión para fortalecer soluciones políticas y económicas que favorecen los esquemas de acumulación del capital privado, y a la vez, propugnan por el alejamiento y disminución del Estado respecto a todo tipo de actividad económica. Asimismo, la iglesia pugna porque el Estado le permita incidir en forma definitiva respecto a la articulación de los valores morales de la sociedad, a través de su participación en el sistema educativo".*¹⁶¹

Sin duda, la actuación de la iglesia en México, es uno de los puntos más debatibles en la actualidad, sobre todo lo concerniente a su injustificable intervención en asuntos de naturaleza política, pues como lo hace notar con toda agudeza el Dr. Ignacio Burgoa: *"Cuando la Iglesia adopta y desempeña actitudes políticas deja de ser comunidad religiosa en la acepción prístina y acendrada del concepto 'Iglesia', para convertirse en una organización jerárquica adversaria del Estado, pues es evidente que dichas actitudes no las asumen los feligreses que componen la citada comunidad, sino sus jefes o directores".*¹⁶²

¹⁵⁹ MENZEL, Adolfo, *Introducción a la Sociología*, p. 264.

¹⁶⁰ CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Op. cit. p. 454.

¹⁶¹ CANO FERNANDEZ, Leonardo. "La Segunda Vuelta de la Iglesia" en *México Hacia el Siglo XXI*, p. 213.

¹⁶² BURGOA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, pp. 151 y 152.

En tal virtud, la situación actual de la iglesia y su persistencia en injerir en asuntos políticos que no le conciernen, hace que la conclusión de Don Angel Osorio, la cual compartimos plenamente, resulte cierta: *"La dosis de tolerancia que es inherente a algunos credos religiosos ha perturbado el trato de una cuestión básicamente sencilla, convirtiéndola en uno de los asuntos más delicados del Derecho Político y el eclesiástico y todo esto porque a veces ocurre que detrás de muchas propagandas pías, de muchas manos cruzadas, de muchos ojos en blanco, de muchas invocaciones a la divinidad, de buena prensa, de muchos escapularios, acampa un vivero de concejales y diputados, con unos apetitos terrenes, de lo más terreno, por no decir de lo más subterráneo".*¹⁶³

Para finalizar el presente apartado, podemos decir que los mecanismos de reforma constitucional en México son producto del cambio de prioridades, intereses y/o creencias de los principales factores reales de poder que hemos analizado sucintamente; sin embargo, lo anterior no es óbice para dejar de reconocer la presencia y actuación de grupos representativos de nuevas fuerzas y corrientes sociales pertenecientes a otros factores reales de poder que en fechas recientes han venido impulsando importantes transformaciones económicas, políticas y sociales en nuestro país, tal sería el caso, por ejemplo, de las organizaciones a través de las cuales la sociedad civil se ha venido constituyendo en un censor permanente de las instituciones gubernamentales.

V. Régimen constitucional federal

El sistema federal mexicano es una de las opciones políticas fundamentales que ha adoptado el pueblo de México, sin duda, se trata de un tópico que no es posible analizar a cabalidad sin la necesaria e imprescindible referencia histórica, pues como bien lo apunta el Dr. Jorge Carpizo, *"la cuestión federal fue el problema vertebral de México de 1813 a 1856, y fue el pensamiento federal el que inició el movimiento social de 1913 que culminó con la promulgación de nuestra actual Constitución en 1917. Carranza se levantó en armas en 1913 contra el usurpador que se llamaba Presidente de la República; su concepción fue que las entidades federativas tenían la obligación de defender la Ley Fundamental y el régimen federal; idea que proviene del acta de reformas de 1847. El sistema federal, en la época más aciaga del país fue identificado como el único régimen posible para conseguir la libertad y la dignidad. El sistema federal en nuestra historia fue una idea política que se convirtió en pensamiento de lucha y acción que triunfó y ayudó a conformar la Constitución mexicana de 1857 según la corriente filosófica-liberal con una declaración de derechos humanos y los*

¹⁶³ OSORIO, Angel. "Cartas a una Señora sobre Temas de Derecho Público" en *Interpretaciones sobre el Sistema Político Mexicano*. p. 120.

principios de separación de poderes, sistema representativo y régimen federal. ... La historia, las necesidades y la realidad, han conformado un sistema federal mexicano, que trata de ser instrumento útil en el México actual y elemento de equilibrio, a veces de muralla, a las corrientes centralizadoras que todos los países del mundo, en la segunda mitad del siglo XX confrontan, y que son las mismas que operan en nuestro país. El régimen federal en México es uno de los pilares de todo el orden jurídico, es parte esencial de nuestro sistema, sigue siendo una idea-fuerza que identificamos con el principio de libertad".¹⁶⁴

Del análisis del texto constitucional vigente, es posible extraer una serie de principios relativos al régimen federal del Estado mexicano, siendo los siguientes:

"a) Las entidades federativas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40).

"b) Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).

"c) Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan su estructura de gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del Estado federal (artículo 41).

"d) Existe una clara y diáfana división de competencia entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124)".¹⁶⁵

De lo anterior cabe plantear un cuestionamiento referente a: ¿si las bases sobre las cuales se sustenta el régimen constitucional federal son hasta cierto punto claras e inobjectables, por qué se habla de que nuestro federalismo vive una profunda crisis?

La respuesta a dicha interrogante parece residir no tanto en aspectos de carácter normativo, sino en una problemática de naturaleza política resultante de un proceso evolutivo que es común en diversos países latinoamericanos que al igual que el nuestro han adoptado como forma de Estado el régimen federal, de manera que como bien lo precisa el propio Dr. Jorge Carpizo, no podemos desconocer que *"en las últimas décadas elementos centralizadores se han inscrustado en la estructura federal y la han venido modificando, que nuestro sistema se encuentra entre dos extremos que luchan: una idea y una realidad, y de su confrontación e influencia se conforma, delimita y circunscribe el régimen federal ...".¹⁶⁶*

¹⁶⁴ CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*. Op. cit. pp. 87 y 88.

¹⁶⁵ *Ibid.* p. 448.

¹⁶⁶ *Ibid.* p. 88.

A mayor abundamiento y asumiendo una actitud sincera, tendríamos que coincidir con la opinión de Bastidas Colinas y Martínez del Castillo, cuando afirman que: *"debemos aceptar que el origen de nuestro federalismo no fue histórico ni social. Fue producto del consenso, del talento, del ingenio, del idealismo y quizá del utopismo de un grupo de constituyentes: el federalismo mexicano no surgió como medio para unir estados autónomos, soberanos y viables jurídica y políticamente, sino al contrario, como una forma de descentralización, que le diera solidez política a las fuerzas regionales existentes. Por una razón u otra, lo cierto es que el federalismo se arraigó como forma de gobierno en nuestra cultura política. Difícilmente veríamos con sensatez a quien hoy nos planteara volver a un esquema de gobierno centralista. Nacimos al federalismo constitucional en 1824, y no debemos olvidar que todavía nos pasamos buena parte del siglo XIX discutiendo si era el federalismo o el centralismo la forma de gobierno que debía establecerse en nuestro país. Es difícil señalar cuáles fueron las razones que nos hicieron finalmente un país federalista. La historia política de un pueblo no es resultado de causas únicas ni de explicaciones simples, sin embargo, podemos válidamente concluir, que el doloroso trance de haber perdido la mitad del territorio nacional bajo un régimen centralista, fue la razón contundente y concluyente que llevó a México a optar definitivamente por el federalismo. Constitucionalmente federalistas, no fuimos real y políticamente una República Federal. La Constitución de 1857 y su heredera de 1917, ambas federalistas, no dieron como resultado un federalismo político, económico y social verdadero. Los mexicanos empezamos a construir entonces un federalismo que es hoy, todavía tarea inacabada".*¹⁶⁷

Tenemos más de un siglo y medio de vigencia y presencia de la idea federalista en México, con la sola excepción de las Leyes Constitucionales de 1836 que ningún significado federalista pudieron tener, ya que según nos explica Manuel González Oropeza: *"el gobierno de los estados o departamentos estaba a cargo de gobernadores de las ternas propuestas por las juntas departamentales, con que tocaba al Presidente de la República no sólo designar a los gobernadores de las ternas propuestas de las juntas departamentales, con la prerrogativa de desechar una terna si no fuese de su agrado, sino también providenciar lo conducente al buen gobierno de los departamentos, por lo que la restante autonomía de los departamentos lo era en medida que los poderes centrales quisieran otorgársela y no había nada que garantizar, pues lo fundamental era dictado por el gobierno central o por funcionarios designados por él mismo".*¹⁶⁸

¹⁶⁷ BASTIDAS COLINAS, Sabino y Carlos Alberto MARTINEZ CASTILLO, "Nuevo Federalismo Mexicano" en *Gobiernos Op. cit.* pp. 24 y 25.

¹⁶⁸ GONZALEZ OROPEZA, Manuel. *La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes.* p. 36.

Sin embargo, hoy en día, en los albores del siglo XXI, el actual régimen de gobierno como uno de los temas fundamentales para la reforma del Estado propone: un nuevo federalismo con estados soberanos y municipios libres que fortalezca el ejercicio de las facultades de cada gobierno local, que propicie la confianza de cada comunidad en sus autoridades y que se sustente en una distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión.

En este contexto, las propuestas del titular del Poder Ejecutivo Federal¹⁶⁹ podemos resumirlas en los puntos siguientes:

- Que el gobierno federal ceda espacios reales de acción gubernamental a los estados y municipios, sin que ello signifique debilitamiento de su autoridad.
- Que las funciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, se federalicen para transferir recursos, facultades y atribuciones a los estados y a los municipios en esta materia.
- Que en el marco de los convenios de desarrollo social, los ayuntamientos en coordinación con sus comunidades, tengan bajo su responsabilidad el ejercicio directo de la mitad de los recursos del llamado Ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que permitirá que los gobiernos municipales tengan una mayor responsabilidad sobre la inversión federal y estatal para el desarrollo social y económico regional.
- Que con la reforma al Poder Judicial de la Federación se dio un avance fundamental para el fortalecimiento de la división de poderes y del federalismo, pues por primera vez los estados y municipios contarán con un mecanismo para cuestionar la constitucionalidad de una norma general que los afecte.
- Que tanto el gobierno federal como el de cada una de las entidades federativas desplieguen programas y acciones oportunas, suficientes y adecuadas para ejercer funciones de compensación social y económica que impulsen la democratización del crecimiento, el desarrollo municipal, el aprovechamiento del potencial de cada región y la participación ciudadana.
- Que todos los niveles de gobierno, las entidades federativas y las dependencias del gobierno federal, asuman corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades a fin de mitigar las disparidades en el desarrollo entre estados y regiones.

¹⁶⁹ ZEDILLO PONCE DE LEON, Ernesto "Nuevo Federalismo: Estados Soberanos y Municipios Libres" en *Gobiernos*. Op. cit. pp. 3-6.

- Que deben ampliarse los cauces para que las comunidades definan los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión y ejecución correspondiente.
- Que se promueva al municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades cotidianas de la población, mediante la integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana.
- Que debe reformarse el Sistema de Coordinación Fiscal para destinar mayores recursos a estados y municipios y simultáneamente emprender una reforma a fondo que descentralice hacia ellos muchas de las funciones que hoy en día corresponden al gobierno federal.
- Que debe realizarse una evaluación de la situación financiera de cada uno de los estados, a fin de que el gobierno federal dentro de las limitaciones existentes, proporcione recursos a aquellos que enfrenten problemas serios de endeudamiento en términos de sus saldos y de sus condiciones económicas.
- Que las entidades federativas se verán favorecidas con un aumento en las participaciones federales que les son otorgadas respecto del Impuesto al Valor Agregado que forma parte de la recaudación federal participable.
- Que el gobierno federal alentará tanto a la banca comercial como a la banca de desarrollo para que renegocien la deuda con los estados mediante conversión de al menos una parte de la misma a las llamadas Unidades de Inversión.
- Que los propios gobiernos de los estados deben intensificar sus esfuerzos para sanear sus finanzas.
- Que todos los niveles de gobierno asuman un compromiso de realizar actividades como: la desincorporación de organismos paraestatales no prioritarios, la racionalización del gasto corriente, la promoción de ordenamientos estatales sobre deuda pública y la racionalización en la contratación de nuevos créditos.

Sin duda, las anteriores propuestas resultan plausibles y dignas de encomio, por lo cual nos permitiremos formular algunos comentarios generales.

A nuestro juicio, la renovación del sistema federal mexicano es fundamentalmente un problema de acción y decisión, pues compartimos totalmente la opinión de los autores Bastida Colinas y Martínez del Castillo, cuando afirman que: *"Estaremos ante un nuevo federalismo si somos capaces de pasar como nación de las palabras a los hechos. Si podemos transitar de las instituciones constitucionales a los hechos sociales y a los procesos reales. Construir un nuevo federalismo no significa reformar una vez más la Constitución, ni desarrollar grandes proyectos legislativos, ni elaborar amplios y grandilocuentes programas institucionales, sino*

simple y llanamente ser capaces de vencer en la práctica, las inercias que nos han impedido acceder a un federalismo real".¹⁷⁰

El punto más interesante de las propuestas del Titular del Poder Ejecutivo Federal, viene siendo finalmente un aspecto de naturaleza esencialmente política, mismo que consiste en el reconocimiento "oficial" de que la cesión de espacios reales de acción gubernamental a los estados y municipios no significa debilitamiento de su autoridad, pues a nuestro modo de ver, tal y como lo sostienen los autores en consulta: *"El federalismo es un asunto de poder, por el que pasa necesariamente la discusión de otros temas con los que está estrechamente ligado. Tal es el caso del presidencialismo. Construir un nuevo federalismo significa construir un nuevo presidencialismo. Porque el fundamento de nuestro centralismo está ligado históricamente a la figura presidencial. El centralismo parte de la fuerza e influencia de las oficinas capitalinas, que durante tantos años, pese a nuestro federalismo constitucional, han impuesto voluntad y formas a todos los estados del país"*.¹⁷¹

En efecto, no debe perderse de vista que un aspecto fundamental para la revitalización de nuestro federalismo es la impostergable descentralización política, la cual, de lograrse, haría que éste funcionara como un auténtico control vertical del ejercicio del poder público, en cuyo concepto -según Karl Loewenstein- pueden ubicarse *"aquellos tipos o modelos de acción e interacción que se producen dentro del cuadro de la dinámica política entre todos los detentadores del poder instituidos -parlamento, gobierno, tribunales y electorado- y la sociedad en su totalidad"*.¹⁷² Así, para el egregio jurista alemán, en los controles verticales del poder se agrupan tres campos diferentes de acciones recíprocas, a saber, el pluralismo, los derechos fundamentales y el federalismo, el cual implica el enfrentamiento entre dos "soberanías" estatales distintas, que se encuentran separadas territorialmente y que se equilibran en forma mutua; de tal suerte que la existencia de fronteras federales debe limitar el poder del Estado central sobre el Estado miembro y viceversa.

Relacionado con el tópico anterior, el asunto de la necesaria democratización de los estados y municipios, se vuelve un tema prioritario al cual la propuesta presidencial sólo se refiere tangencialmente, cuando lo cierto es que como lo sostiene Manuel González Oropeza: *"Aunque el sistema federal nació en México bajo las encontradas banderas partidistas de liberales y conservadores, las facciones y partidos deben contribuir con voluntad y propuestas racionales en la edificación del nuevo federalismo mexicano, pues de lo contrario lejos de mejorar a la institución, ésta continuará siendo menoscabada. No cabe duda que la disciplina partidista y la lucha de partidos entre sí, aunque cuenta con ventajas*

¹⁷⁰ BASTIDAS COLINAS, Sabino y Carlos Alberto MARTINEZ CASTILLO. Op. cit. p. 25.

¹⁷¹ *Idem.*

¹⁷² LOEWENSTEIN, Karl, Op cit. p. 353.

*para la gobernabilidad del país, conlleva también serios riesgos para las instituciones fundamentales de nuestra Constitución, como la división de poderes y el sistema federal, por lo que la saludable posición y la lealtad de partidos deben ceder ante la polémica del nuevo federalismo".*¹⁷³

Al margen de las consideraciones anteriores, debemos reconocer que otro aspecto medular para fortalecer el federalismo mexicano, estriba en el apoyo económico y financiero que tanto necesitan algunos estados y municipios del país para poder echar a andar los programas mínimos de desarrollo regional y de asistencia social que resultan indispensables en una nación tercer mundista como la nuestra, a fin de que millones de habitantes puedan por lo menos subsistir. Así pues, para nadie es un misterio que: *"El debilitamiento de los estados es mayormente visible en los recursos económicos en efecto, entre 1934 y 1964, el porcentaje de los ingresos estatales en relación con los ingresos totales disminuye, pasando de 14.5 a 9.5%. El resultado fue que los recursos de que disponían los estados empezaron a depender más y más de los subsidios y créditos federales, tanto que en 1963 la participación federal representaba 34% de los ingresos totales de los estados, mientras en 1950 fue apenas de 8 por ciento. ... Probablemente lo que aconteció a partir de los años cincuenta fue la emergencia de una nueva tensión entre federación y estados caracterizada por un intercambio según el cual los estados y los municipios ceden transitoriamente una parte de sus competencias políticas a cambio de mayores recursos económicos".*¹⁷⁴

Al respecto, sólo cabe agregar que la renovación del federalismo mexicano no debe verse desde una óptica paternalista y oscilante del centro hacia la periferia, pues ello implicaría llegar al absurdo de pretender solucionar un problema que demanda una auténtica y verdadera descentralización, asumiendo una actitud contradictoriamente centralizadora. Por ello, compartimos plenamente la opinión del Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez, cuando afirma que: *"... Los titulares de los gobiernos municipales y estatales deben corresponder al compromiso del Presidente de la República con el federalismo, proponiendo nuevas vías para promoverlo y fortaleciendo los poderes y las administraciones públicas locales, con el fin de asumir mayores responsabilidades y ejercer facultades y recursos más completos, en beneficio de una autonomía propia más amplia, y de una democracia más sólida en y desde todas las partes del territorio nacional".*¹⁷⁵

¹⁷³ GONZALEZ OROPEZA, Manuel, "¿Qué hacer con nuestro Federalismo?" en *Gobiernos*. Op. cit. p. 22.

¹⁷⁴ HERNÁNDEZ CHAVEZ, Alicia, "Federalismo y Gobernabilidad en México" en *Federalismos Latinoamericanos: México/ Brasil/ Argentina*, p. 293.

¹⁷⁵ ZORRILLA MARTÍNEZ, Pedro G., *Estado de Derecho: La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. cit. p. 34.

En suma y desde una perspectiva que pretende ser optimista, sería deseable que en esta ocasión las propuestas no solamente se quedaran consignadas en el discurso, sino que avaladas por los hechos, nos lleven al convencimiento de que, cuando el Constituyente de Querétaro en el artículo 40 se refirió a que sería voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa democrática federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la Ley Fundamental, el propósito esencial, como bien lo apunta Enrique González Pedrero, fue: *"arribar a una más plena realización nacional y a la ratificación formal del federalismo, así hace falta ahora la transformación democrática para construir, a partir de una alianza de municipios fuertes un sistema de entidades fuertes que le den vida y legítimo sustento a un Estado nacional sólido"*.¹⁷⁶

VI. Cambios constitucionales para la reforma del Estado

Como ha sido costumbre en la *praxis* política mexicana, al inicio de un nuevo sexenio y congruentes con una actitud que considera que legitimar las acciones de gobierno implica necesaria y forzosamente darles un soporte constitucional, la presente administración ha propuesto y realizado diversas adecuaciones al texto de nuestra Ley Fundamental.

Así, para tratar de llevar a cabo un análisis objetivo de los principales cambios constitucionales que han sido promovidos por el actual régimen de gobierno, procuraremos tener presentes las tres premisas señaladas por Norberto Bobbio, quien al referirse a las modificaciones del orden jurídico en general, afirma: *"En efecto, frente a cualquier norma jurídica podemos plantearnos un triple orden de problemas; 1) si es justa o injusta, 2) si es válida o inválida y 3) si es eficaz o ineficaz, se trata pues de tres diferentes problemas, de la justicia de la ley, de la validez y de la eficacia de la norma"*.¹⁷⁷

1. Reforma al Poder Judicial de la Federación

Al tomar posesión de su cargo, el Titular del Poder Ejecutivo Federal manifestó:

"Un Poder Judicial con una renovada fortaleza se consolidará como factor de equilibrio democrático entre los poderes de la unión, y permeará con los más altos

¹⁷⁶ GONZALEZ PEDRERO, Enrique, "Quince Puntos sobre el Federalismo" en *Gobiernos*. Op. cit. p. 21.

¹⁷⁷ BOBBIO, Norberto, *Teoría General del Derecho*, p. 35.

valores de la tradición jurídica mexicana a todo el sistema de justicia ... someteré a la consideración de esta Soberanía una iniciativa de reforma constitucional que, de ser aprobada, será el primer paso para una profunda transformación de nuestro sistema de justicia. Con todo respeto, invito al Honorable Congreso de la Unión a examinar y, en su caso, enriquecer esta iniciativa para lograr un Poder Judicial más independiente, más fuerte y más capaz de cumplir sus responsabilidades".¹⁷⁸

Así, con fecha 5 de diciembre de 1994, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos presentó la iniciativa a que se había comprometido, la cual en la parte que nos ocupa, señaló lo siguiente:

*"Consolidar a la Suprema Corte como Tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones: exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo. En esa misma perspectiva, se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de las funciones sustantivas y administrativas de la Suprema Corte para facilitar la eficiencia en ambas".*¹⁷⁹

A. Integración de la Suprema Corte de Justicia y nombramiento de los ministros

Se modificaron los artículos 76, fracción VIII, 89, fracción XVIII, 94 y 96 de la Constitución, para establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionará en Pleno o en Salas y se compondrá de 11 ministros que serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, a propuesta en terna del Presidente de la República y previa comparecencia de los candidatos respectivos. Por cuanto hace a la reducción del número de ministros, la iniciativa razonó que: *"no generará un nuevo rezago, pues la reforma que se propone asignarla a un órgano distinto las competencias administrativas que hasta el día de hoy desahoga la propia Corte ... ello permitirá que los ministros dediquen mayor tiempo a resolver los asuntos de carácter*

¹⁷⁸ Discurso de toma de posesión del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, reproducido por *La Jornada* en suplemento "Perfil", p. III.

¹⁷⁹ *Exposición de motivos de la iniciativa presidencial presentada ante el H. Congreso de la Unión*, pp. III y IV.

*jurisdiccional, al posibilitar que se incremente sustancialmente el número de sesiones del Pleno".*¹⁸⁰

Por otra parte, con relación al nuevo sistema de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, la iniciativa en comento lo justificó al decir que: "A fin de acrecentar la corresponsabilidad que para el nombramiento de ministros existe entre la Cámara de Senadores y el Presidente de la República, la iniciativa propone que el voto mediante el cual se lleva a cabo la aprobación de los nombramientos que haga el Presidente de la República se eleve a las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes en la sesión correspondiente ... La incorporación de estas medidas permitirá que los integrantes de la Cámara, luego de conocer directamente las opiniones jurídicas y los antecedentes de las personas designadas, amplíen los elementos para decidir sobre la aprobación de los nombramientos respectivos".¹⁸¹

Al respecto, resulta conveniente recordar el fuerte impacto que a nivel de la opinión pública provocó la propuesta de renovar íntegramente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, algunos calificaron semejante pretensión como un auténtico "golpe de estado al Poder Judicial Federal", otros con un criterio más jurídico que político, no pudieron dejar de reconocer que la iniciativa presidencial conculcaba, por lo menos, el derecho constitucional de inamovilidad de los ministros todavía en funciones, pues el artículo segundo transitorio del proyecto de decreto, cual "espada de Damócles" sentenciaba fatalmente que: "los actuales ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán jubilados a la entrada en vigor del presente Decreto ..."; tratando de suavizar el rigor de tal determinación al agregar que: "Recibirán una pensión igual a la que para el caso de retiro forzoso prevé el 'Decreto que establece las Causas de Retiro Forzoso o Voluntario de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación' ...".

Bajo este contexto y como un hecho sin precedente, se consumó así un grave atentado en contra de la dignidad judicial, pues recordemos que, como bien lo apunta el Dr. Ignacio Burgoa: "un juez inamovible no puede ser depuesto de su cargo por el mero arbitrio de la autoridad que le hubiere designado o por el sólo transcurso de un determinado plazo, de tal suerte que la inamovilidad equivale a la permanencia de un funcionario judicial en el puesto para el que hubiere sido nombrado o electo por un periodo de aptitud vital presuntiva, sin perjuicio de que su separación pueda obedecer a alguna causa que acuse su mala conducta (deshonestedad o incapacidad para el desempeño de su cometido), la cual debe ser probada en el juicio político que contra él se siga".¹⁸²

¹⁸⁰ *Ibid.* p. IX.

¹⁸¹ *Idem.*

¹⁸² BURGOA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. p. 229.

Por el contrario, lo único cierto es que con el pago de dicha pensión sólo se pretendió subsanar en forma absurda una decisión de efectos prácticamente "draconianos", pues aun y cuando al publicarse el decreto de reformas se sustituyó del referido artículo segundo transitorio la oprobiosa frase "serán jubilados" por la de "concluirán sus funciones", a nuestro juicio, era ya irreparable el daño infamante causado a la investidura de varios juristas que habían portado con probidad y honradez la toga ministerial.

Ahora bien, por cuanto hace al contenido jurídico de las propuestas, es conveniente precisar en primer término, que la reducción en el número de integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que seguramente se inspiró en el modelo norteamericano, hizo necesario un reajuste general en el funcionamiento del máximo tribunal de la República, que venía actuando a través de cuatro Salas debidamente especializadas en las materias penal, administrativa, civil y laboral, las cuales se integraban con cinco ministros cada una; no obstante, al ser ahora solamente diez ministros y el presidente de la Suprema Corte los que integran la misma, fue necesario darle un carácter mixto a las dos Salas que permanecieron, de manera tal que, en los términos del acuerdo número 1/1995 dictado por el Pleno, la primera de ellas debe estar especializada para las materias penal y civil, en tanto que la segunda debe conocer de las materias administrativa y del trabajo, lo cual a nuestro juicio, puede provocar algunas dificultades en la actuación de la Suprema Corte, pues no escapa a la consideración de los críticos de la reforma, que la mayoría de los nuevos integrantes están especializados en determinada materia, por lo que al ministro que es experto en materia penal le resultará complicado especializarse en materia civil y viceversa, o bien, al que es especialista en la materia administrativa se le dificultará conocer plenamente la materia laboral y viceversa.

Por otra parte, la modificación en el sistema de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, aun y cuando no se reconoce así expresamente en la iniciativa de reforma, se debió fundamentalmente a un fuerte cuestionamiento político respecto a la dudosa independencia de los ministros que eran nombrados prácticamente a voluntad y hasta a capricho del Presidente de la República en turno, por lo que desde mucho tiempo atrás, distintas voces venían señalando la necesidad de un cambio radical en el sistema, para que inclusive, le fuera retirada la facultad de nombramiento al Presidente de la República. Es claro, que la iniciativa intentó atemperar tales críticas al introducir como cambio sustancial que las propuestas hechas por el Titular del Poder Ejecutivo tuvieran que ser aprobadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, es decir, por una mayoría calificada que sólo se puede conformar mediante el consenso de los partidos políticos con representación en la misma. Sin duda, es loable el propósito de que los nombramientos de ministros no dependan ahora de una decisión unilateral del Presidente de la República y de que, con un espíritu más democrático, el nombramiento respectivo deba estar avalado por las principales fuerzas políticas del país.

Sin embargo, no es un secreto que los senadores del Partido de la Revolución Democrática siguieron una táctica general de deslegitimación durante las comparecencias y votaron en contra de todas las candidaturas argumentando para tal efecto la existencia de una especie de "vicio de origen", al provenir las propuestas respectivas del Presidente de la República sin previa consulta a instancia alguna. En tal virtud, la intención política podríamos decir que se cumplió a medias, pues para cierto sector importante de la sociedad, resulta falso el aserto del Titular del Poder Ejecutivo en el sentido de que: "*Con esta reforma se acabaron los tiempos de nombramientos políticos y de la influencia del Presidente de la República en la Suprema Corte de Justicia de la Nación*".¹⁸³ En consecuencia, tendrá que ser el propio máximo tribunal el que con su actuación justifique la legitimidad de una acción de gobierno que no encuentra antecedentes en nuestra historia constitucional.

Otro aspecto importante que se relaciona con el tema que nos ocupa, se refiere a la duración del cargo de los ministros, la cual se establece que será de quince años y que al vencimiento de ese periodo tendrán derecho a un haber por retiro, en el entendido de que ninguna persona que haya ejercido el cargo de ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que lo hubiere desempeñado con carácter provisional o interino.

A mayor abundamiento, es conveniente destacar que en los términos del artículo cuarto transitorio del decreto de reformas, para la sustitución de los ministros recientemente nombrados, se prevé un peculiar sistema escalonado, en el cual, al momento de aprobar el nombramiento correspondiente, el Senado debe señalar en qué periodo será sustituido el ministro respectivo, precisándose como periodos los últimos días de los meses de noviembre de los años 2003, 2006, 2009 y 2012, para cada dos de ellos y el último día del mes de noviembre del año 2015, para los tres restantes. Esta disposición que se antoja hasta cierto punto discriminatoria, quiso ser justificada en la iniciativa, argumentándose en forma no muy convincente que: "*la dinámica económica y social de México exige una capacidad siempre renovada de interpretación de la Constitución, que guarde coherencia con sus propósitos y principios fundamentales. Así, los criterios de validez de la totalidad de las normas jurídicas podrán actualizarse de acuerdo con las percepciones y aspiraciones de cada generación*".¹⁸⁴

¿Lo anterior significa una crítica tácita respecto de un supuesto anacronismo y vetustez en los criterios de interpretación asumidos por los anteriores ministros de la Suprema Corte de Justicia?, si la respuesta es afirmativa, consideraríamos muy

¹⁸³ ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto, "Nuevo Federalismo: Estados Soberanos y Municipios Libres" en *Gobiernos*. Op. cit. p. 3.

¹⁸⁴ *Exposición de motivos*. Op. cit. p. X.

injusto el adjetivo, sobre todo si recordamos la calidad académica e intelectual de muchos dilectos juristas que han ostentado tal investidura.

Por otra parte y con el fin de fortalecer la independencia de los señores ministros, se propuso la modificación del artículo 95, fracción VI para que, según la iniciativa: *"el Presidente de la República no pueda nombrar a aquellas personas que con seis meses de anterioridad hubieran ocupado los cargos de Secretario de Estado, Jefe del Distrito Federal, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal o Gobernador de algún estado. Con esta propuesta se busca garantizar que factores de carácter político no interfieran en la asignación (SIG) de los ministros y que se tome en cuenta su vocación judicial"*.¹⁸⁵

Sin embargo, como una regla *sui generis* en el ordenamiento constitucional mexicano, se reformó el artículo 101 para precisar que las personas que hayan ejercido el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, no pueden actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, ni ocupar tampoco los cargos previstos en la fracción VI del artículo 95 de la propia Constitución; lo cual nos parece una disposición francamente aberrante, que viene a demostrar una vez más, la existencia de reformas constitucionales que en sí mismas y paradójicamente pueden resultar inconstitucionales al conculcar prerrogativas cívicas y garantías individuales como la de libertad de trabajo, en el presente caso.

Otros cambios que a nuestro juicio no eran indispensables, se refieren a la modificación de los requisitos relativos a la ampliación de cinco a diez años para la expedición del título profesional de abogado, la supresión de la edad máxima de ingreso y la reducción a un año del periodo de residencia en el país antes de la designación (artículo 95 fracciones II, III y V), mismos que la iniciativa trató de justificar diciendo que: *"con las dos primeras medidas se busca que las personas propuestas tengan mayores conocimientos y experiencia al momento de ocupar el cargo, mientras que la última iguala los términos de residencia respecto de los principales cargos de la federación al no existir razones para mantener las diferencias que hasta hoy prevalecen"*.¹⁸⁶

B. Nuevas atribuciones de la Suprema Corte de Justicia

Por cuanto hace al funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la iniciativa propuso reformas sustanciales a los artículos 104, 105 y 106 de la Ley

¹⁸⁵ *Idem.*

¹⁸⁶ *Idem.*

Suprema. Así, la modificación a los dos primeros numerales fue con el propósito de establecer que será de la competencia exclusiva del más alto tribunal de la República conocer de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad, así como de recursos de apelación en contra de sentencias dictadas por jueces de distrito en aquellos procesos en que la federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten; en tanto que el ajuste al tercero de los preceptos, fue para incluir en el supuesto normativo al Distrito Federal y precisar que corresponderá al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que por razón de competencia se susciten entre los tribunales de la federación, entre éstos y los de los estados o del Distrito Federal, entre los de un estado y los de otro, o entre los de un estado y los del Distrito Federal.

Dada la naturaleza de estos cambios en la competencia de la Suprema Corte de Justicia, sólo haremos referencia específica a lo relacionado con las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, que fueron en realidad las principales novedades, pues por cuanto hace al tema de los procesos en que la federación es parte y que había provocado que en los términos del artículo 105 constitucional hasta entonces vigente, la Suprema Corte de Justicia tuviera que pronunciarse en una serie de conflictos en los que estrictamente no resultaban afectados los intereses sustantivos de la federación, la propuesta sólo consistió en atribuir a nuestro más alto tribunal la facultad discrecional para decidir si atrae o no a su jurisdicción el conocimiento de un asunto en la instancia de apelación, ya sea de oficio o a petición expresa del Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República y siempre que se evalúe la importancia del proceso en que la federación figure como parte.

a) Controversias constitucionales

La reforma al artículo 105 que en su texto original sólo regulaba lo que en la doctrina se conoce como "*controversias constitucionales*", fue justificada por la iniciativa presidencial argumentándose que los supuestos que contenía dicho precepto: "*no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando ...*",¹⁸⁷ para agregar que: "*Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado Federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105, a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un estado o el Distrito Federal; la Federación y un municipio, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su*

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. XII.

caso, la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversos estados; dos poderes de un mismo estado; y uno de sus municipios; y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo estado. Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general. El gran número de órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas. El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico: el de ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la Federación, los estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución".¹⁸⁸

Al respecto, cabe precisar que no se comparten algunas de las razones que señala la exposición de motivos de la iniciativa para justificar la propuesta de reforma del artículo 105, en lo que se refiere a las controversias constitucionales, como es por ejemplo, la aseveración de que no estaban previstos muchos conflictos entre órganos federales, estatales y municipales "que la realidad cotidiana está planteando", pues ciertamente lo que había sucedido con dicho precepto es que en todos estos años de vigencia se había vuelto prácticamente "letra muerta", siendo la causa de ello, como bien lo apunta el Dr. Héctor Fix-Zamudio, el hecho irrefutable de que "cuando se han presentado diferencias de carácter jurídico, especialmente entre el gobierno de la federación y los de algunos estados, se han resuelto por medio de procedimientos y por órganos de carácter político. En su mayor parte, estos litigios jurídicos se han decidido por medio del instrumento calificado como 'desaparición de poderes', previsto por el artículo 76, fracción V, de la Constitución Federal, y lo han sido en perjuicio de los estados, que poseen menor fuerza política frente a las autoridades de la federación, con lo cual se favorece la centralización que se observa en los regímenes federales de nuestra época, particularmente en los latinoamericanos".¹⁸⁹

Sin embargo, consideramos loable el propósito de reforzar una facultad muy importante del más alto tribunal de la República, misma que indiscutiblemente

¹⁸⁸ *Ibid.* p. XIII.

¹⁸⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La Justicia Constitucional en el Ordenamiento Mexicano" en *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario*. Op. cit. p. 134.

"tiene por objeto garantizar el equilibrio entre las facultades de la federación y las de las entidades federativas señaladas en la Carta Federal ...".¹⁹⁰

En efecto, como bien lo ha hecho notar el eminente jurista Felipe Tena Ramírez, por lo que hace a los conflictos suscitados entre los poderes de un estado, "el artículo 105 provee a su solución otorgando a la Suprema Corte la facultad de conocer de las controversias surgidas entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos. He aquí el único caso en que el control de la constitucionalidad se ejercita, no en función del individuo, sino del órgano de gobierno que se considera agraviado por los actos de otro órgano; el conflicto se plantea por demanda del poder invadido, en juicio ordinario del que conoce la Suprema Corte en última instancia; la sentencia resuelve de modo general la cuestión constitucional planteada, puesto que al definir si la actitud de un poder es o no constitucionalmente correcta, se resuelve implícitamente acerca de la validez de todos los actos realizados conforme a aquella actitud. Es ésta una innovación de la Constitución de 17, que modifica sustancialmente el sistema individualista de control que estableció la del 57".¹⁹¹

Bajo este contexto, reiteramos que se trata de un acierto que a través de esta reforma al artículo 105 en lo que a controversias constitucionales respecta, se pretenda revitalizar una muy significativa atribución de la Suprema Corte de Justicia, pues coincidimos con el Dr. Fix-Zamudio en el sentido de que su empleo resulta muy conveniente "para fortalecer nuestro sistema federal".¹⁹² de esta forma la nueva fracción I del artículo 105 constitucional, puntualiza los órganos entre los cuales se puede suscitar la controversia constitucional, siendo los siguientes: a) la federación y un estado o el Distrito Federal; b) la federación y un municipio; c) el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; d) un estado y otro; e) un estado y el Distrito Federal; f) el Distrito Federal y un municipio; g) dos municipios de diversos estados; h) dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; i) un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; j) un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y k) dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Asimismo, el texto constitucional en comento incluye varias innovaciones como es la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia emita, en ciertos supuestos y bajo determinadas circunstancias, una declaración general de inconstitucionalidad de actos y disposiciones normativas, de manera tal que siempre que las

¹⁹⁰ *Idem.*

¹⁹¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. cit. pp. 509 y 510.

¹⁹² FIX-ZAMUDIO, Héctor. Op. cit. p. 135.

controversias se refieran a los casos precisados en los incisos c), h) y k) que anteceden, o bien, que versen sobre disposiciones de los estados o municipios impugnadas por la federación o de los municipios impugnadas por los estados, la resolución que dicte el máximo tribunal declarando la invalidez de dichos actos y disposiciones, tendrá efectos generales cuando sea aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En cuanto a este requisito especial de votación, coincidimos con la crítica del maestro Elisur Arteaga, cuando afirma que: *"Es factible que, en la práctica en el grueso de los negocios no se llegue a conciliar los ocho votos. Se abandonó sin existir razón de peso, el logro teórico del constituyente de 1917: la generalidad de las resoluciones del Pleno, sin importar el número de votos; eso era lo que justificaba a la Corte como poder; la reforma, en la práctica desvirtuará la acción controladora del alto tribunal"*.¹⁹³

Un aspecto interesante que en forma curiosa y por demás extraña no fue explicado en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, consiste en la exclusión de la materia electoral en lo que se refiere al planteamiento de controversias constitucionales.

En efecto, como lo señala el autor en consulta: *"El nuevo precepto constitucional en forma expresa, precisa que la competencia de la Corte está referida sólo a controversias de naturaleza constitucional; excluye en forma expresa, las que versen sobre materia electoral, sin importar que sean de la federación, los estados o los municipios. Para conocer de ellas se prevé la existencia y competencia de otro tipo de tribunales (art. 4) (SIC); sus resoluciones no son susceptibles de ser revisadas por la rama judicial y, concretamente por el Pleno (art. 41, párrafo 11)"*.¹⁹⁴

Al respecto, cabría plantear ¿qué debe entenderse por materia electoral para los efectos del reformado artículo 105 constitucional?, el propio maestro Elisur Arteaga anticipa una respuesta al señalar que: *"deben entenderse o comprenderse todos los actos y hechos que se realizan y ejecutan con vista a hacer efectivos los principios democrático y republicano, para lograr la renovación ordinaria y periódica de los poderes y órganos federales y locales, mediante el sufragio universal, sin importar quien lo realice ni el momento en que los haga o ejecute. También deben estimarse comprendidos los ejercicios electorales extraordinarios que se realicen, con el fin de cubrir las vacantes que se produzcan en los poderes Legislativo y Ejecutivo de la federación, estados y municipios"*.¹⁹⁵

A nuestro juicio, el motivo fundamental para excluir la materia electoral de las controversias constitucionales es de naturaleza histórica, ya que existen algunos

¹⁹³ ARTEAGA NAVA, Elisur. "Las Nuevas Facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación" en *Reformas al Poder Judicial*, p. 76.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 74.

¹⁹⁵ *Ibid.*, pp. 74 y 75.

precedentes judiciales en virtud de los cuales se intentó que a través de la vía del artículo 105, la Suprema Corte de Justicia se pronunciara sobre la legitimidad de los poderes de una entidad federativa. Así, a consecuencia del conflicto constitucional planteado en 1927 entre la federación y los poderes públicos del estado de Guanajuato, el más alto tribunal de la República sostuvo el criterio siguiente: *"Como emana de la soberanía el derecho de elegir los órganos por medio de los cuales el pueblo la ejerce, tal derecho corresponde de modo exclusivo a los estados, en el caso de elecciones locales, sin que ningún poder extraño tenga potestad para intervenir en esas elecciones, ni para calificarlas o poner en duda su legitimidad. Correlativamente, los estados no pueden, a su vez, inmiscuirse en los asuntos electorales de la federación; por tanto, las violaciones que se cometan en el curso de los procedimientos electorales, corresponden a los cuerpos políticos o tribunales de los estados o de la federación, según el caso ... Los estados conservan la plenitud de su soberanía interior tanto para construir sus propios poderes públicos libremente, como para calificar todos los actos de su función electoral, por sí mismos y sin intromisión extraña; de lo contrario, la Suprema Corte se convertiría en el revisor de las elecciones verificadas en los estados destruyendo el pacto federal; de donde su concluye que dicha Suprema Corte no tiene competencia para conocer de un juicio en el que se discute sobre la legitimidad y validez de las elecciones locales. La soberanía de los estados es ilimitada en cuanto a su régimen interior. Acto solemne de esa soberanía es la elección de los poderes públicos y la calificación de los procedimientos por los cuales se les eligió y el castigo de las violaciones cometidas en esos procedimientos, corresponde exclusivamente a los tribunales o cuerpos políticos de los mismos estados. Ninguno de los poderes federales tiene facultad para intervenir en asuntos que se refieran a la formación y elección de los poderes públicos de los estados; por tanto, la Suprema Corte de Justicia no puede conocer, por medio de un juicio, de conflictos políticos en los que se discutan sobre la legitimidad y validez de los procedimientos electorales previos y de la elección de los poderes públicos de los estados".*¹⁹⁶

La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de mayo de 1995), destina su Título II a la regulación de las controversias constitucionales, de tal manera que, en ocho capítulos, se refiere a: partes, incidentes, improcedencia, sobreseimiento, demanda y contestación, instrucción, sentencias y recursos (artículos 10 a 58).

196

La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984), T. I. Op cit., pp. 336 y 337.

b) Acciones de inconstitucionalidad

Por cuanto hace a esta nueva atribución del más alto tribunal de la República, la iniciativa presidencial en su exposición de motivos la explicó en los términos siguientes: *"En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, de las Legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. El Procurador General de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución"*.¹⁹⁷

Así pues, la propuesta fue en el sentido de implantar un nuevo mecanismo de protección constitucional que no encuentra precedente alguno en nuestra historia; tan es así, que resulta totalmente ajeno al diseño de control de constitucionalidad que ideó el Constituyente de Querétaro, mismo que se desenvolvería fundamentalmente a través de dos vías: la controversia constitucional -que ha sido analizada en párrafos anteriores- y el juicio de amparo, como institución jurídica primordial, toda vez que, según lo explica el maestro Tena Ramírez: *"En 1917 el juicio de amparo no sólo había arraigado profundamente en la conciencia popular, sino que tenía una tradición jurídica de primer orden. El pueblo había palpado sus efectos protectores frente al despotismo y la arbitrariedad y muchas veces se habían salvado gracias a él, la libertad, el patrimonio y la vida de las personas"*.¹⁹⁸

Cabe precisar que ni siquiera autores contemporáneos que consideran que los mecanismos de defensa de la Constitución no sólo se reducen a los dos ya señalados, como es el caso del Dr. Fix-Zamudio, habían contemplado la posibilidad de que se instauraran las llamadas "acciones de inconstitucionalidad"; así, el autor mencionado nos dice que: *"Los cuatro instrumentos consagrados expresamente en nuestra Carta Federal y que se refieren a la solución de conflictos de carácter jurídico sobre la aplicación de las disposiciones fundamentales, son los relativos al juicio político, las controversias constitucionales, el procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo"*.¹⁹⁹

En tal virtud, tampoco a nivel doctrinario había existido como propuesta la instauración de un mecanismo de esa naturaleza, el cual, por otra parte, presenta particularidades muy especiales que nos llevan a concluir que la fuente de inspiración tuvo que ser algún modelo constitucional europeo que bien pudiera ser Austria, país en el que desde 1920 se *"oforga a la Corte de Justicia Constitucional*

¹⁹⁷ *Exposición de motivos*. Op. cit. p. XIII.

¹⁹⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. cit. p. 499.

¹⁹⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor. Op. cit. p. 121.

*la facultad de conocer de la inconstitucionalidad de una ley federal o local, a solicitud según los casos de las autoridades federales o locales, y la sentencia de la Corte por la cual una ley es anulada total o parcialmente, obliga al canciller federal o al jefe de gobierno local a publicar inmediatamente la anulación".*²⁰⁰

No dudamos que un sistema de tales características funcione bien en una nación del primer mundo, sin embargo, tratándose de México la eficacia del nuevo mecanismo de protección constitucional no es muy segura, toda vez que, a nuestro juicio, fueron motivaciones de naturaleza política y no tanto de respeto constitucional las que propiciaron que el Titular del Poder Ejecutivo Federal propusiera su implantación.

En efecto, el propósito antes mencionado fue expresamente revelado en la exposición de motivos de la propia iniciativa, al argumentarse que: *"Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los Congresos significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas".*²⁰¹

Bajo este contexto, resulta indubitable que nuevamente razones de conveniencia política impulsaron una reforma constitucional de cuyas bondades abrigamos serias dudas, por la escasa o casi nula preparación jurídica y cultura democrática que han mostrado a lo largo de la historia muchos legisladores de diversos partidos políticos y porque no será nada difícil que la Suprema Corte de Justicia, a pretexto de la promoción de estas acciones de inconstitucionalidad, se vea envuelta en controversias políticas que la obliguen prácticamente a erigirse en árbitro de decisiones partidistas o de estrategias parlamentarias, pues repetimos, dudamos seriamente que los sujetos legitimados por la norma para hacer uso de este mecanismo, lo hagan como ingenuamente lo dice la iniciativa presidencial, "con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional", sino propiamente para legitimar ante la opinión pública una postura política determinada.

No es óbice para llegar a la conclusión anterior, el hecho de que el artículo 105, fracción II, excluya en forma expresa a la materia electoral, pues en fechas recientes y con motivo del novedoso y decepcionante proceso de elección de los consejeros ciudadanos en la capital de la República, la Suprema Corte de Justicia

²⁰⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. cit. pp. 487 y 488.
²⁰¹ *Exposición de motivos*. Op. cit. p. XIV.

se vio involucrada en una táctica deslegitimadora que siguieron los partidos políticos minoritarios representados en la Asamblea del Distrito Federal, mismas que al promover una demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Participación Ciudadana, a sabiendas que tenía que ser desechada como notoriamente improcedente por referirse a cuestiones de naturaleza electoral, lograron el impacto político que esperaban ante la opinión pública, la cual a través de algunos medios impresos, llegó a publicar que: *"decantados los caminos jurídicos que la llevaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la controvertida Ley de Participación Ciudadana en realidad fue inspirada como una estrategia orientada a impedir la derrota del PRI capitalino en las elecciones de consejeros ciudadanos, ... Sólo que la jugada le resultó adversa al partido del gobierno, al abrir la puerta a la simulación entre los partidos políticos, habilidad en lo que (SIC) resultaron más duchos lo de oposición"*.²⁰²

Al margen de las consideraciones anteriores y haciendo un análisis jurídico estricto se pueden formular las observaciones siguientes:

a) La promoción de las acciones de inconstitucionalidad, como lo señala la propia exposición de motivos de la iniciativa presidencial, no requiere la existencia de un agravio personal y directo como acontece con el juicio de amparo y las controversias constitucionales, sino que pueden intentarse, según precisamos anteriormente, por el "puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional"; lo cual propiciará que la Suprema Corte de Justicia se vea inmersa en la dificultad de desentrañar todo tipo de "abstracciones jurídicas inimaginables" que, sin duda, los señores legisladores harán valer seguramente por motivos totalmente ajenos a la intención de que se respete irrestrictamente nuestra Constitución.

b) La legitimación de los órganos de naturaleza legislativa presenta otro aspecto que para Arturo F. Zaldivar debe mejorarse, toda vez que: *"En nuestra opinión, debe reducirse aún más el porcentaje que legitime la acción de inconstitucionalidad y ampliar el plazo para la impugnación a efecto de hacer realmente operativas estas acciones"*.²⁰³ Asimismo, la enunciación de autoridades legitimadas para promover este tipo de acciones resulta insuficiente, pues como la hace notar el maestro Elisur Arteaga, al parecer no existe justificación para que no puedan hacer uso de esta vía: *"el Presidente de la República, los Gobernadores, el Jefe del Distrito Federal y los Procuradores Generales de Justicia de los Estados y del Distrito Federal; no están enumerados en el precepto"*.²⁰⁴

²⁰² ALEMAN ALEMAN, Ricardo, "Itinerario Político" en *La Jornada* del 1 de noviembre de 1995. p. 4.

²⁰³ ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo F., "La Reforma Judicial y el Distrito Federal" en *Reformas al Poder Judicial*, p. 113.

²⁰⁴ ARTEAGA NAVA, Elisur. Op. cit. p. 97.

c) Por cuanto hace a los efectos del fallo que dicte la Suprema Corte en tratándose de las acciones de inconstitucionalidad, el propio maestro Elisur Arteaga comenta que es distinto comparado con lo que puede acontecer en el caso de controversias constitucionales, toda vez que: *"si se reúne el voto de cuando menos ocho ministros, el acto será nulo y lo será para todos, la ley deberá estimarse abrogada o la parte de ella que fue cuestionada derogada; pero, para el caso de que no se reúna ese número de votos que, por ejemplo, sólo siete ministros se pronuncien por admitir o reconocer el vicio de la ley, ésta o la parte de ella que fue cuestionada seguirá en vigor, no existirá resolución, deberá presumirse su constitucionalidad; el voto autorizado de siete ministros legalmente no tendrá ningún valor; tampoco serviría como una opinión autorizada o para estimarla inconstitucional"*.²⁰⁵

Cabe agregar que la citada Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destina su Título III a la regulación de las acciones de inconstitucionalidad en sólo tres capítulos relativos a: disposiciones generales, procedimiento y sentencias (artículos 59 a 73); determinando que resultarán aplicables las reglas previstas en el Título II que, como ya indicamos, se refieren a las controversias constitucionales.

C. Consejo de la Judicatura Federal

Este fue otro de los aspectos novedosos de la reforma al Poder Judicial de la Federación, es decir, lo relacionado con la administración y el gobierno de dicho Poder de la Unión; al respecto, la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, argumentó que: *"Este punto es de importancia central para garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial, así como su correcto equilibrio interior. Desde 1928 a la fecha, se han ido concentrando en el tribunal pleno un número creciente de atribuciones no relacionadas propiamente con la función de impartir justicia. Destaca el nombramiento, adscripción y disciplina de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito; la elaboración del proyecto de presupuesto del Poder Judicial; la determinación del número, materia y ubicación de los órganos jurisdiccionales; el otorgamiento de licencias a distintos miembros de la judicatura federal, así como la administración de la defensoría de oficio, la designación de los miembros de ésta; y la realización de visitas de inspección a todos los órganos jurisdiccionales federales del país, entre muchas otras más. Así, puede afirmarse que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, además de su importante tarea de impartir justicia, han tenido que ocuparse de la administración de un Poder Judicial cada vez más grande y complejo. En los últimos años, connotados tratadistas han planteado la necesidad de crear un órgano de administración que garantice la autonomía y eficacia de la función*

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 76.

*judicial. La experiencia muestra que es conveniente concentrar la labor de los jueces, magistrados y ministros en cuestiones de carácter puramente jurisdiccional, ampliando con ello el tiempo dedicado por ellos a la impartición de justicia".*²⁰⁶

Al margen de las consideraciones anteriores, a nuestro modo de ver, lo único cierto es que la incorporación de este nuevo Consejo de la Judicatura Federal implicó la implantación de una entidad extraña para el constitucionalismo mexicano, aun y cuando se haya pretendido justificar diciendo que en los últimos años "connotados tratadistas" habían planteado la necesidad de crear este tipo de órgano administrativo sin precedentes en la historia judicial. Ignoramos en realidad quiénes puedan ser esos "connotados tratadistas" a que se refiere la iniciativa y cuya opinión es muy respetable, pero posiblemente la alusión tenga que ver con una serie de propuestas que efectivamente se habían hecho en el pasado, pero no en el sentido de establecer un órgano de las características del Consejo de mérito, sino propiamente para revivir a la extinta Secretaría de Justicia, pues como lo hace notar Omar Guerrero Orozco: "*Los conspicuos hombres de leyes, ... habían aconsejado su restablecimiento desde 1950, refrendando sus sugerencias en 1961 y 1963, a través del Colegio de Abogados*".²⁰⁷

No obstante, reconocemos que la autoría intelectual de esta reforma constitucional bien podría ser atribuida en particular a un connotado tratadista, según lo da a entender el maestro Mario Melgar Adalid, cuando al referirse a la creación del Consejo de la Judicatura Federal, afirma que: "*Esta institución se conoce en el ámbito académico mexicano gracias a los esfuerzos singulares del maestro Héctor Fix-Zamudio. La tarea invaluable del investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM rindió frutos en la incorporación constitucional de esta figura que constituye la forma de autogobierno del Poder Judicial y que se ha caracterizado como un órgano constitucional administrativo*".²⁰⁸

Asimismo, resulta incuestionable que la iniciativa presidencial en comento recogió las experiencias de la ciencia jurídica en el ámbito internacional, particularmente de España, pues como lo hace notar el autor en cita: "*La doctrina española que ha estudiado la naturaleza jurídica del Consejo General del Poder Judicial, que es la figura de Derecho comparado más cercana al Consejo de la Judicatura Federal, considera ese órgano como 'un órgano que no es judicial, ni legislativo, sino administrativo o, mejor, constitucional administrativo'. En España el Consejo General del Poder Judicial es una administración paralela y autónoma,*

²⁰⁶ *Exposición de motivos*. Op. cit. p. XVII.

²⁰⁷ GUERRERO OROZCO, Omar, "La Secretaría de Justicia" en *Reformas al Poder Judicial*, p. 153.

²⁰⁸ MELGAR ADALID, Mario, *Reformas al Poder Judicial*, Prólogo, p. 11.

*jurídicamente por completo independiente del gobierno y no es una autoridad gubernamental".*²⁰⁹

Al margen de cuál pudo ser la fuente de inspiración para incorporar en México la figura del Consejo de la Judicatura Federal, la enunciación que hace la iniciativa de las atribuciones de tipo gerencial y administrativo que efectivamente venía realizando el Pleno de nuestro máximo tribunal, no eran más que una consecuencia lógica de su carácter de órgano cupular de uno de los Poderes de la Unión, es decir, pensar o pretender que esas tareas correspondieran a una entidad ajena implicaría violentar la independencia y autonomía del Poder Judicial de la Federación; situaciones éstas que, por lo visto, no fueron contempladas por la iniciativa.

No obstante, se pretendió dar una razón justificativa de la reforma señalándose la conveniencia de que los funcionarios judiciales se dediquen estrictamente a "cuestiones de carácter puramente jurisdiccional, ampliando con ello el tiempo dedicado por ellos a la impartición de justicia"; lo anterior, como si en realidad la atención de los asuntos administrativos internos del órgano judicial hubiera sido el motivo determinante del rezago en el despacho jurisdiccional de los asuntos, pues por lo que respecta a la Suprema Corte de Justicia, por lo menos tendría que haberse reconocido un abatimiento considerable de dicho rezago, principalmente porque desde las reformas de 1987, se modificó su competencia para que conociera en forma exclusiva de aspectos relacionados con la inconstitucionalidad de leyes, sin tener injerencia alguna en lo que se refiere a los llamados juicios de amparo de legalidad.

En efecto, según consta en la propia exposición de motivos de la iniciativa presidencial presentada en aquel año, al darse la conversión de la Suprema Corte de Justicia en un tribunal constitucional dedicado exclusivamente a la interpretación definitiva de nuestra Ley Suprema, se propiciaría que: "*La Corte Suprema, sin un enorme volumen de negocios a su cuidado, impartirá una justicia mejor; y como órgano único que interpretando en definitiva sus mandamientos, vele por el respeto de la Ley Superior, reasumirá fundamentalmente las funciones que conciernen al Tribunal más alto de la nación*".²¹⁰

Así pues, aunque haya autores muy respetables que en defensa de la instauración del Consejo de la Judicatura Federal, afirmen que: "*Las atribuciones administrativas que la Suprema Corte había venido desempeñando, como corresponsable de la organización administrativa del Poder Judicial Federal, obligaron a este alto órgano a desnaturalizar su principalísima función que es la*

²⁰⁹ MELGAR ADALID, Mario, "El Consejo de la Judicatura Federal y la División de Poderes" en *Reformas al Poder Judicial*, p. 120.

²¹⁰ SAYEG HELU, Jorge, *Las Reformas y Adiciones Constitucionales durante la Gestión Presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)*, p. 53.

*jurisdiccional ... y que, con la liberación de las cargas de trabajo administrativo, el Pleno de la Suprema Corte contaría con mayor tiempo para el desahogo de sus funciones jurisdiccionales ...*²¹¹ por nuestra parte no compartimos tales argumentos en atención a las consideraciones expuestas anteriormente.

Con la reforma en comento, el artículo 94 de la Constitución General de la República, fue modificado para indicar que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación también estará depositado en el Consejo de la Judicatura Federal, con lo cual, se alteró sustancialmente la decisión que originalmente había adoptado el Constituyente de Querétaro, en el sentido de que el ejercicio de dicho poder estuviera atribuido en forma exclusiva a la Suprema Corte de Justicia, los tribunales unitarios y colegiados de circuito y los juzgados de distrito. En otras palabras, con tal cambio se tergiversó la definición que respecto del Poder Judicial ha reconocido la doctrina en su doble sentido: orgánico y funcional, pues como bien lo explica el Dr. Ignacio Burgoa: *"Conforme al primero, que es impropio aunque muy usual, el 'poder judicial' denota a la judicatura misma, es decir, al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Bajo el segundo sentido, dicho concepto implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan, sin que sea total y necesariamente jurisdiccional, puesto que su ejercicio también comprende, por excepción, actos administrativos"*.²¹²

Asimismo, la implantación en el seno del Poder Judicial de un órgano que en estricto rigor no es jurisdiccional sino de carácter administrativo, implicó una franca contravención al principio de división de poderes consignado en el artículo 49 constitucional, ya que en este punto coincidimos plenamente con la crítica formulada por René González de la Vega, cuando sostiene: *"sin embargo sí debo señalar un 'pecado' en esta importante adición, consistente en el haber incorporado al Consejo como parte integrante del Poder Judicial de la federación (art. 94, primer párrafo). Su naturaleza en el constitucionalismo universal es muy diversa. La doctrina europea a la que se ha ceñido la reforma, según hemos percibido, sostiene que los consejos de la judicatura no se encuadran en la clásica tripartición de los poderes del Estado. Es obvio, dicen los especialistas de allende el Atlántico, que no se integra en el Legislativo ni en el Ejecutivo, pero también se admite generalizadamente que no forma parte del Poder Judicial, aun siendo el órgano de gobierno del mismo, ya que, como se ha considerado siempre, el Poder Judicial está compuesto por todos y cada uno de los órganos que ejercen la potestad jurisdiccional. Recordemos que el derecho mexicano ya prevé institutos públicos que no se atienen a esa clásica división de poderes; así, modernamente*

²¹¹ MELGAR ADALID, Mario, "El Consejo de la Judicatura Federal y la División de Poderes". Op. cit. pp. 117 y 118.

²¹² BURGOA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Op. cit. p. 341.

tenemos al Tribunal Federal Electoral y al Instituto Federal Electoral, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;²¹³

En esta tesitura, el artículo 100 de la Constitución General de la República establece que el Consejo de la Judicatura Federal se integra por: el Presidente de la Suprema Corte de Justicia que también lo es del propio Consejo; un magistrado de los tribunales colegiados de circuito; un magistrado de los tribunales unitarios de circuito y un juez de distrito, electos los tres por insaculación; dos consejeros designados por el Senado y un consejero designado por el Presidente de la República. Como se puede advertir, la injerencia indebida del Poder Legislativo -a través de la Cámara de Senadores- y del Poder Ejecutivo, representa también una clara contravención a la independencia y autonomía del Poder Judicial de la Federación, por mucho y que el propio texto constitucional se afane en señalar que los consejeros provenientes de los dos poderes antes señalados, *"deberán de ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas"*.

Por ello, con todo acierto el propio René González de la Vega, apunta que: *"Hubiera sido sano dejar al Consejo de la Judicatura con su independencia -de ahí su integración con representantes de los tres poderes clásicos- y no haberlo sumido a uno de estos poderes, por dos razones válidas, una relativa a su autonomía y otra, a la no desvirtuación del Poder Judicial, incorporándole órganos sin competencia jurisdiccional"*;²¹⁴ en otras palabras, si el órgano encargado de la administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación no iba a estar integrado exclusivamente por funcionarios judiciales, lo más conveniente era darle una naturaleza constitucional autónoma, pues de lo contrario, se violentarían principios fundamentales como a la postre sucedió.

Ahora bien, por cuanto hace a las principales atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal, los reformados artículos 94, 100 y 123, apartado B, fracción XII de la Constitución General de la República, establecen las siguientes: determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito; ejercer la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia; resolver sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, así como los demás asuntos determinados por la ley; expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones; elaborar el presupuesto para los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación, con excepción del que corresponda a la Suprema Corte de Justicia que será elaborado por ella misma; y resolver los conflictos que se susciten entre el Poder Judicial de la Federación y

²¹³ GONZALEZ DE LA VEGA, René. "Dimensión Jurídica de la Reforma de Justicia" en *Reformas al Poder Judicial*, p. 208.

²¹⁴ *Idem*.

sus servidores, con excepción de los que se presenten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados, los cuales serán resueltos por ella misma.

De las atribuciones antes relacionadas, la exposición de motivos de la iniciativa presidencial destaca las relativas al nombramiento, adscripción, promoción y remoción de jueces y magistrados, es decir, los aspectos inherentes a la llamada carrera judicial, cuyo fundamento precisa el propio artículo 100, al prescribir en su párrafo sexto, que: *"La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia"*.

Al respecto, se expresó lo siguiente: *"Con el enorme crecimiento del número de órganos del Poder Judicial de la Federación que hubo a comienzos de la década pasada, y que llegó a ser en promedio de veintiún tribunales y juzgados por año, la designación de sus titulares significó un problema y se dio cabida a la improvisación del personal. A fin de que en lo futuro se eleve la calidad profesional de quienes habrán de impartir justicia, mediante esta reforma se pretende elevar a rango constitucional la carrera judicial de manera que en lo futuro el nombramiento, adscripción y remoción de jueces y magistrados quede sujeta a los criterios generales, objetivos e imparciales que al respecto determinen las leyes"*.²¹⁵

Parece ser que éste es en realidad el punto medular de la propuesta de reforma al Poder Judicial de la Federación, pues como es sabido, desde hace mucho tiempo distintos y muy distinguidos juristas habían pugnado por el establecimiento de lo que se considera puede contribuir sólidamente a la depuración de la administración de justicia de nuestro país; así, el Dr. Cipriano Gómez Lara, con su acostumbrada agudeza crítica, señala que: *"Nosotros pensamos, siguiendo las ideas de otros autores, que para que pueda hablarse de la existencia de una genuina y verdadera carrera judicial, se requieren dos extremos: 1.- Un sistema institucional de designación y de ascenso de los titulares de los órganos jurisdiccionales. 2.- Que los titulares de los órganos jurisdiccionales cuenten, para el eficaz desarrollo de su función, con una serie de garantías económicas, sociales, de autonomía e independencia. Si no se dan plenamente los dos requisitos a que nos hemos referido, no puede afirmarse que exista la carrera judicial"*.²¹⁶ Así pues, como se puede advertir, realmente no era menester la creación de consejos de ninguna especie para el establecimiento de la anhelada carrera judicial, sino tener la voluntad política para consignar las bases constitucionales y legales necesarias como finalmente se ha hecho.

²¹⁵ Exposición de motivos. Op. cit. p. XVIII.

²¹⁶ GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*. p. 195.

Otro tópico que consideramos muy interesante se relaciona con las facultades que tiene el Consejo de la Judicatura Federal para resolver sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces; al respecto, es pertinente recordar que de acuerdo con la iniciativa presidencial, la pretensión era que las determinaciones dictadas por dicho Consejo fueran en todos los casos definitivas e inatacables, con lo cual en forma por demás aberrante, se le quería colocar en el mismo sitial jerárquico de la Suprema Corte de Justicia, seguramente con el propósito de ratificar la "autonomía e independencia" del nuevo órgano administrativo. Sin embargo, durante la discusión de la iniciativa en el seno de la Cámara de Senadores, afortunadamente se dio marcha atrás y se estableció en el artículo 100, un párrafo octavo que a la letra dice lo siguiente: *"Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva"*.

Por ello, al comentar esta plausible modificación, José Luis Soberanes Fernández advierte que: *"Un aspecto muy peculiar del Consejo de la Judicatura Federal de México es la posibilidad de impugnar sus resoluciones referentes a la legalidad de las designaciones, adscripciones y remociones de jueces y magistrados, lo cual no deja de ser un punto de reminiscencia del antiguo sistema en que el gobierno y administración del Poder Judicial Federal correspondían a la propia Suprema Corte de Justicia"*.²¹⁷

Por cuanto hace al régimen jurídico al que están sometidos los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal, los artículos 94, 100 y 101, señalan que: la remuneración que perciban por sus servicios no puede ser disminuida durante su encargo; la temporalidad de éste es de cinco años, debiendo ser sustituidos de manera escalonada y sin que puedan ser nombrados para un nuevo periodo; durante su encargo sólo cabe su remoción en los términos del Título Cuarto de la Constitución, por lo que son considerados como sujetos de juicio político y están investidos de inmunidad procesal en los términos de los artículos 110 y 111 constitucionales; en ningún caso pueden aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la federación, de los estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia; y dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, no pueden actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, ni ocupar los cargos previstos en la fracción VI del artículo 95 constitucional; prohibición esta última que, como ya se señaló con anterioridad, se antoja jurídicamente absurda por conculcar prerrogativas cívicas y específicamente la garantía individual de libertad de trabajo.

²¹⁷ SOBERANES FERNANDEZ, José Luis, "El Consejo de la Judicatura Federal a la Luz del Derecho Comparado" en *Reformas al Poder Judicial*, p. 222.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de mayo de 1995), destina su Título Sexto para la regulación de lo que califica como "órganos administrativos del Poder Judicial de la Federación" (artículo 68 a 104); así, el Capítulo I establece las bases normativas del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos siguientes: Sección 1ª "De su integración y funcionamiento"; Sección 2ª "De las comisiones"; Sección 3ª "De sus atribuciones"; Sección 4ª "De su presidente"; y Sección 5ª "Del secretariado ejecutivo"; en tanto que el Capítulo II se refiere a los "órganos auxiliares", mismos que regula de la manera siguiente: Sección 1ª "Disposiciones generales"; Sección 2ª "De la unidad de defensoría del fuero federal"; Sección 3ª "Del Instituto de la Judicatura"; Sección 4ª "De la visitaduría judicial"; y Sección 5ª "De la contraloría del Poder Judicial".

Así pues, este es en términos generales el repaso que se puede hacer en torno a la creación del Consejo de la Judicatura Federal, de sus fundamentos constitucionales y legales, así como de los serios inconvenientes que rodearon su implantación en nuestra Ley Fundamental. Hacemos votos para que por lo menos en la *praxis* judicial, se corrobore lo que en la teoría se ha esgrimido en defensa de este nuevo organismo, en el sentido de que: *"La doctrina ha aconsejado y la práctica política ha considerado conveniente que se libere a los órganos judiciales del mayor número posible de funciones administrativas y se encarguen las tareas gubernativas a órganos neutros, especializados, para que con plena imparcialidad e independencia procuren el fortalecimiento de la judicatura"*.²¹⁸

A nuestro juicio, la prueba máxima que tendrá que superar el multicitado Consejo de la Judicatura Federal, es precisamente demostrar la plena imparcialidad e independencia en el ejercicio de sus atribuciones, esto es, acreditar fehacientemente que su forma de integración *sui generis* no fue una equivocación del Constituyente Permanente, sino que la incorporación de consejeros de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en un órgano que forma parte del Poder Judicial, fue hecha ciertamente: *"para propiciar que el Consejo se beneficie de la pluralidad y evite la endogamia, que es una forma de conservadurismo. Se trata de una colaboración entre Poderes que es perfectamente posible y que no rompe con la unidad del Poder Judicial y, consecuentemente, con el principio de división de Poderes. No rompe tampoco sino que consolida la unidad del Estado. La colaboración se da para garantizar la independencia y libertad de actuación del Poder Judicial"*.²¹⁹

²¹⁸ MELGAR ADALID, Mario, "El Consejo de la Judicatura Federal y la División de Poderes".
Op. cit. p. 118.

²¹⁹ *Ibid.* p. 121.

2. **Reforma en materia de procuración de justicia y seguridad pública**

En el mensaje de toma de posesión de su cargo, el Titular del Poder Ejecutivo expresó lo siguiente:

*"Para hacer frente a la extendida criminalidad, a la frecuente violación a garantías individuales y derechos humanos, y a la grave inseguridad pública, emprenderemos, una honda y genuina reforma de las instituciones encargadas de la procuración de justicia. Es en ellas donde la incompetencia, la corrupción y la ruptura institucional son más frecuentes y de mayor daño para la seguridad de las personas".*²²⁰

En tal virtud, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con fecha 5 de diciembre de 1994, presentó la iniciativa a que se había comprometido, la cual, en cuanto a procuración de justicia y seguridad pública, expuso lo siguiente:

"En el ámbito de la procuración de justicia, la Procuraduría General de la República, debe consolidarse como protectora de los intereses de la Federación y fortalecer su carácter de representante de la sociedad y su capacidad para perseguir los delitos. En este sentido, un paso decisivo es dotar a este órgano de una mayor legitimidad republicana, al someter la designación de su titular a la aprobación del Senado. Por otra parte, para alcanzar la seguridad que demandan los mexicanos es necesario sentar las bases legales para un sistema nacional de seguridad pública que facilite la coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno. El mejoramiento de la justicia y la seguridad son dos de los imperativos más urgentes que enfrenta nuestro país. El bienestar de los mexicanos se funda en la seguridad de sus personas y de sus bienes. Ante la comisión de ilícitos, incluso por quienes debieran vigilar el cumplimiento de la ley, se ha acrecentado la desconfianza hacia las instituciones, los programas y las personas responsables de la impartición y procuración de justicia y de la seguridad pública. La ciudadanía tiene la percepción de un desempeño judicial y policial que no siempre es eficaz y dotado de técnica, ética y compromiso de servicio. Esta situación únicamente podrá remediarse por medio de una reforma que incorpore sistemas de justicia y seguridad más modernos, más eficientes; sistemas acordes con las necesidades y los reclamos de nuestros tiempos. Esta iniciativa es un primer paso que atiende los aspectos constitucionales que deben modificarse para avanzar en la reforma del Poder Judicial y de los órganos y sistemas de seguridad pública. Esta iniciativa de reformas a la Constitución forma parte de un conjunto de acciones que fortalecerán el orden público y la seguridad individual, familiar y patrimonial. Se trata de una reforma profunda que parte de la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado fundado en la soberanía

²²⁰ Discurso de toma de posesión del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León. Op. cit. p. III.

*nacional, la democracia, la división de poderes, el federalismo y el respeto a las garantías individuales. Su objetivo último es el fortalecimiento del equilibrio de poderes y del Estado de Derecho".*²²¹

A. Designación, requisitos y responsabilidades del Procurador General de la República

Con relación a este tópico, vale la pena precisar que las propuestas hechas por la iniciativa presidencial, fueron adecuadas e incluso mejoradas por la Cámara de Senadores que fue la de origen en este proceso específico de reformas.

En efecto, la iniciativa de mérito, en estricto rigor, sólo propuso que el nombramiento del Procurador General de la República fuera sometido por el Titular del Poder Ejecutivo Federal a la ratificación del Senado de la República o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, tomando en cuenta que dicho funcionario ostenta "el carácter de representante de los intereses de la nación"; consecuentemente, se planteó la reforma a los artículos 89, fracciones III y XVI así como 102 apartado A de la Constitución General de la República, con los propósitos específicos siguientes: puntualizar que el ministerio público de la federación estará presidido por un Procurador General de la República; definir el nuevo sistema para su nombramiento; precisar los requisitos para ocupar el cargo; establecer la facultad del Ejecutivo para removerlo libremente; y señalar que le corresponderá intervenir personalmente en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad previstas por el artículo 105 de la Ley Fundamental.

Al respecto, la Cámara de Senadores corrigió diversos aspectos de forma y de fondo de la iniciativa, de tal suerte que, con relación al nuevo sistema de nombramiento del Procurador General de la República, las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, razonaron lo siguiente: *"con un buen ejercicio de técnica legislativa, deben concatenarse los textos de los artículos 76 y 79, en relación del artículo 89 constitucionales (SIC), en lo que corresponde a la facultad de nombrar y a calificar y aprobar la designación del Procurador General de la República. Si la iniciativa introduce ahora una condicionante a la facultad del Ejecutivo Federal para designar al Abogado de la Nación y Jefe del Ministerio Público Federal, con la necesaria ratificación de la Cámara de Senadores o en su caso, de la Comisión Permanente, debe administrarse con el texto de la disposiciones que atribuyen sus facultades propias a esta Cámara Legislativa y a la Comisión Permanente, tales ejercicios. Por eso, en la fracción II del artículo 76, se agrega la referencia al Procurador General de*

²²¹ *Exposición de motivos. Op. cit. p. III.*

*la República y se utiliza el espacio de la fracción V del artículo 79, que se proponía derogarlo, para lo mismo ... La iniciativa presidencial proponía incluir en la fracción III al Procurador General de la República, congruente con la propuesta de que este alto funcionario fuera ratificado con la aprobación del Senado. Sin embargo, estas Comisiones Unidas consideran que era más apropiado utilizar la fracción IX del mismo artículo, que actualmente está derogada, para incorporar ahí la facultad de nombramiento del Presidente respecto al Procurador General de la República, dejando el párrafo tercero tal como se encuentra actualmente en vigor, ...".*²²²

Por cuanto hace a un tópico de fondo que la iniciativa presidencial no planteó, el dictamen de la Cámara de Senadores consigna que: *"diversos legisladores propusieron que las Cámaras del Congreso de la Unión, pudieran invitar a comparecer al Procurador General de la República para que informara sobre distintos asuntos a su cargo. Fue imposible acceder a esa petición, toda vez que el Procurador General de la República, no se encuentra dentro de los supuestos del párrafo segundo del artículo 93, que faculta a ambas Cámaras del Congreso de la Unión, para llamar a Secretarios de Estado y a Jefes de Departamento entre otros funcionarios. Desde la anterior perspectiva y, tomando en consideración que uno de los aspectos, como reiteradas veces hemos señalado en el cuerpo de este dictamen, que más preocupan a la sociedad, es la lucha contra el crimen, contra el abuso y contra la impunidad y toda vez que uno de los propósitos fundamentales de esta iniciativa que estamos dictaminando, es consagrar un nuevo marco de coordinación entre las distintas policías del país para establecer un sistema nacional de seguridad pública ... resulta conveniente aprovechar la ocasión para incorporar al texto constitucional, en el párrafo del artículo 93, (SIC) la facultad de que cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, para que puedan citar a comparecer al Procurador General de la República".*²²³

Como se puede observar, debido a la agudeza de distintos legisladores y atendiendo al cambio sustancial que se proponía respecto al régimen jurídico aplicable al Procurador General de la República, a nuestro juicio, con buen tino jurídico, se aprobó tal modificación para fortalecer el control interorgánico que debe existir entre los Poderes de la Unión y propiciar una mayor transparencia en el cumplimiento de las responsabilidades y atribuciones de los altos funcionarios de la federación. Cabe agregar, que las Comisiones dictaminadoras tuvieron el suficiente cuidado para dejar en claro que el Procurador General de la República "está obligado a mantener reservas y guardar estricta confidencialidad sobre la suerte y alcance de los casos de indagatoria, por estas razones, en el caso de aprobarse esta propuesta de modificación al segundo párrafo del artículo 93, las

²²² *Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, Primera Sección de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, de fecha 16 de diciembre de 1994, pp. 38, 39 y 40.*

²²³ *Ibid.*, pp. 41 y 42.

*comparecencias del Procurador no deberán tener, por ninguna circunstancia el propósito de infringir la reserva que este funcionario está por ley obligado a mantener".*²²⁴

Otros cambios sustanciales que introdujo la Cámara de Senadores, se refirieron específicamente al apartado A del artículo 102 constitucional; en este contexto, el dictamen respectivo hace constar que: *"Durante los trabajos de las Comisiones se presentó una serie de reflexiones sobre la importancia y trascendencia del cargo del Procurador General de la República, en su doble función: como consejero jurídico del gobierno y la de responsable último de la institución del Ministerio Público Federal. Las cavilaciones más serias ganaron lugar para aceptar la idea de que dicho cargo es de la mayor responsabilidad y que, además de los requisitos formales del sujeto que lo desempeña, requiere una serie de atributos de personalidad profesional, que aseguren a la República el ejercicio más cuidadoso y equilibrado que pueda hacerse del ministerio de la procuración de justicia mexicana";*²²⁵ en tal virtud, los requisitos para ocupar el cargo de Procurador General de la República, fueron precisados en los términos siguientes: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación; contar con título profesional de licenciado en Derecho con antigüedad mínima de 10 años; gozar de buena reputación; y no haber sido condenado por delito doloso.

Por otra parte, las Comisiones respectivas de la Cámara de Senadores, advirtieron lo siguiente: *"Al efectuar el análisis de la figura del Procurador General de la República, con motivo de las nuevas reglas para su designación, se estimó conveniente fortalecer su condición de representante social, la cual a lo largo de mucho tiempo ha dado lugar a opiniones encontradas respecto a la compatibilidad de la misma con el carácter de consejero jurídico del gobierno que le asigna el párrafo quinto del apartado A del artículo 102 constitucional; en tal virtud, estas comisiones han estimado conveniente eliminar del texto de la Norma Suprema, esta función de consejería a fin de que no pugne con la representatividad social del Procurador".*²²⁶ Así pues, en el lugar del párrafo cuya derogación se propuso, las comisiones dictaminadoras incorporaron como texto el siguiente: *"El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones".*

Cabe aclarar que fue durante la discusión del dictamen en el seno de la propia Cámara, cuando se introdujo un nuevo párrafo que ni siquiera las comisiones respectivas habían considerado y que tuvo como propósito precisar que: *"La función de consejero jurídico del gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley";* adición que desde el

²²⁴ *Ibid.* p. 42.

²²⁵ *Ibid.* p. 57.

²²⁶ *Ibid.* p. 58.

punto de vista de la técnica legislativa resulta muy discutible, pues en estricto rigor jurídico su consagración formal debió hacerse en otro precepto constitucional.

No obstante, lo que nos parece digno de encomio es que finalmente se haya resuelto la histórica y añeja controversia doctrinaria sobre el carácter dual y hasta cierto punto antagónico que ostentaba el Procurador General de la República; tan es así, que en contrapartida a lo anteriormente afirmado, nos parece una total aberración jurídica que, habiendo sido reconocido expresamente que dicho funcionario de ahora en adelante representará exclusivamente a los intereses de la sociedad, las comisiones respectivas del Senado hayan aceptado y ni siquiera cuestionado que el Procurador General de la República pueda ser removido libremente por el Titular del Ejecutivo Federal, toda vez que si para el nombramiento va a ser necesaria la colaboración entre los dos Poderes de la Unión -el Ejecutivo proponiendo y el Legislativo a través de la Cámara de Senadores ratificando- siguiendo la misma lógica jurídica, la remoción de dicho funcionario no podría ser procedente sin la anuencia de la referida Cámara.

Asimismo, la argumentación que se dio en la iniciativa presidencial para proponer este sistema de remoción libre resulta francamente inadmisibile, toda vez que se basa en considerar que como el Ejecutivo es el responsable último de velar por la aplicación de la ley en el ámbito administrativo, "*debe estar facultado para actuar firmemente cuando perciba que la institución se desempeña de manera negligente o indolente en la persecución de los delitos de orden federal*".²²⁷ Lo anterior, sólo pone de manifiesto la inconsistencia de dicha argumentación, pues por lo visto se desconoce por completo la naturaleza de la procuración de justicia, la cual, en todo caso, estaría mucho más próxima a una función de tipo judicial que administrativa al consistir fundamentalmente en: realizar la averiguación de hechos constitutivos de ilícitos penales; acusar a los presuntos responsables ante los tribunales judiciales competentes; e intervenir como representante social en la administración de justicia.

Consecuentemente, esas importantes atribuciones tienen que estar encomendadas a un funcionario que cuente con las garantías que aseguren plenamente su independencia y permanencia en el cargo, pues de no ser así, caería por tierra el loable propósito que se tuvo de fortalecer la figura del Procurador, el cual ya no puede ser considerado como un empleado más del Presidente de la República, máxime que por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1994, fue reformada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para excluir a la Procuraduría General de la República de los órganos que forman parte de la administración pública centralizada del gobierno federal.

²²⁷ *Exposición de motivos*. Op. cit. p. XXII.

Aunado a lo anterior, tampoco consideramos que sea un avance significativo el hecho -tan subrayado por el discurso oficial- de que la persona que fue designada por el Presidente de la República para ocupar el cargo de Procurador General pertenezca a un partido político distinto al de él, pues a nuestro juicio, el asunto de una correcta y adecuada procuración de justicia en México, no depende de posiciones políticas concretas ni de espacios en el poder concedidos a la oposición, sino de la observancia puntual, honesta y objetiva del orden jurídico vigente al margen de la filiación partidista de quien sea responsable de cumplir cabalmente con la función constitucional respectiva.

Hacemos votos pues, a fin de que próximamente se corrijan aspectos tan negativos que pocos beneficios pueden traer a la pretendida vigencia del Estado de Derecho en México.

B. Impugnación de las actuaciones del Ministerio Público

Por lo que respecta a este punto, cabe hacer la observación en el sentido de que la Cámara de origen nuevamente se vio en la necesidad de hacer adecuaciones para precisar el sentido y los alcances de la propuesta contenida en la iniciativa presidencial.

En efecto, el planteamiento original fue que se sujetaran al control de legalidad sólo aquellas resoluciones en virtud de las cuales el Ministerio Público determinara el no ejercicio de la acción penal, siendo los argumentos de la exposición de motivos que: *"Nuestra Constitución encomienda la persecución de los delitos al Ministerio Público y le confiere la facultad de ejercitar la acción penal siempre que existan elementos suficientes para confirmar la presunta responsabilidad de una persona y la existencia del delito. Cuando no lo hace, aun existiendo estos elementos, se propicia la impunidad y, con ello, se agravia todavía más a las víctimas o a sus familiares. No debe tolerarse que por el comportamiento negligente, y menos aún por actos de corrupción, quede ningún delito sin ser perseguido. Por esta razón, la iniciativa plantea adicionar un párrafo al artículo 21 constitucional a fin de disponer que la ley fije los procedimientos para impugnar las resoluciones del Ministerio Público que determinen el no ejercicio de la acción penal. De esta manera, la propuesta plantea que el Congreso de la Unión o, en su caso, las legislaturas locales analicen quiénes habrán de ser los sujetos legitimados, los términos y condiciones que habrán de regir al procedimiento y la autoridad competente que presente la cuestión para su resolución, que podrá ser jurisdiccional o administrativa, según se estime conveniente. Con lo anterior se pretende zanjar un añejo debate constitucional*

que en los hechos impidió que las omisiones del Ministerio Público fueran sujetas a un control de legalidad por un órgano distinto".²²⁸

Por su parte, las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, en su dictamen prácticamente retomaron los motivos esgrimidos en la iniciativa presidencial, señalando a mayor abundamiento que: *"los cambios que propone el Titular del Ejecutivo Federal, tocarán de raíz algunas de las causas que generan desconfianza de los ciudadanos en las autoridades. En muchas ocasiones las denuncias de los ciudadanos no son atendidas, en otras el Ministerio Público no actúa y la víctima de un delito queda al margen del proceso. La iniciativa, en caso de aprobarse, permitirá que en la legislación se establezcan mecanismos efectivos para impugnar las resoluciones del Ministerio Público, cuando éste decida no ejercitar la acción penal".²²⁹*

No obstante, las citadas comisiones hicieron una adición a la iniciativa, argumentando que: *"Si bien ... comparten la necesidad de establecer procedimientos para impugnar las resoluciones sobre el no ejercicio de la acción penal, también lo es que esta omisión no es la única que puede agravar a la víctima y a los ofendidos. En este orden de ideas, se considera que la hipótesis constitucional debe cubrir de igual manera los casos de desistimiento de dicha acción penal, por parte del Ministerio Público".²³⁰*

Al respecto, resulta conveniente precisar que ciertamente el presente tema había venido provocando una controversia muy especial entre los que, por una parte, consideraban que tales actuaciones del Ministerio Público deberían ser susceptibles de revisión judicial en aras del respeto irrestricto al principio de legalidad y, por la otra, los que opinaban que la decisión del constituyente de Querétaro, había sido atribuir plena autonomía e independencia a la institución del Ministerio Público como única autoridad encargada de perseguir los delitos, y que admitir la posibilidad de semejante revisión judicial provocaría nulificar la actuación de la institución fiscalizadora al tener injerencia los órganos judiciales en el ejercicio de la acción penal, el cual, consecuentemente, dejaría de estar encomendado exclusivamente al Ministerio Público como lo ordena el artículo 21 de la Constitución General de la República.

En tal virtud, este punto debatible hizo necesario que la Suprema Corte de Justicia definiera jurisprudencia firme sobre la improcedencia del juicio de amparo en contra de la decisión del Ministerio Público de no ejercer la acción penal. Así, el Dr. Jesús Zamora Pierce, hace una glosa de los motivos aducidos por el más alto tribunal de la República, dando al mismo tiempo, su interesante opinión particular:

²²⁸ *Ibid.*, p. XXI.

²²⁹ *Dictamen*, Op. cit. p. 29.

²³⁰ *Ibid.*, p. 34.

"a) Si los Tribunales Federales concedieran el amparo, dice la Corte, ello tendría como resultado obligar al Ministerio Público a ejercer la acción penal, cosa equivalente a dejar al arbitrio de los primeros la persecución de los delitos, facultad que la Ley Suprema reserva, exclusivamente al segundo. No podemos estar de acuerdo con este argumento, pues, de aceptarlo, tendríamos que admitir que siempre que conceden un amparo los Tribunales de la Federación invaden las facultades que la ley concede a la autoridad responsable.

"b) Cuando el Ministerio Público se niega a ejercer la acción penal, dice la Corte, tiene el carácter de parte, y no de autoridad, y, por lo mismo, contra ese acto es improcedente el juicio de garantías. Tampoco podemos compartir esta afirmación. El Ministerio Público decide por sí y ante sí el ejercicio de la acción penal; en esa decisión se plasma con máxima intensidad la función persecutoria que la Constitución le confía, luego es verdaderamente definitoria de la institución. Se trata de un acto de imperio, que no queda sometido al contralor de ninguna otra autoridad, ni siquiera de los Tribunales Federales, luego entonces tenemos que admitir que, al tomarla, el Ministerio Público actúa como autoridad.

"c) Compartimos, en cambio, el tercero y último argumento de la Corte, según el cual el artículo 21 de la Constitución reserva el ejercicio de la acción penal exclusivamente al Ministerio Público, como representante de la sociedad, y no a los particulares. De esto se deduce que dicha acción no está ni puede estar comprendida en el patrimonio de éstos, ni constituye un derecho privado de los mismos".²³¹

Como se puede advertir, a la luz del tercero de los argumentos precisados por el Dr. Zamora Pierce, quedarían refutados los argumentos de la iniciativa presidencial, en el sentido de que la omisión del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal "agravia" a las víctimas de los delitos e inclusive a sus familiares, pues no puede haber tal agravio porque el *jus puniendi* es atribución exclusiva del Estado y se ejercita precisamente a través del Ministerio Público, consecuentemente y en estricta puridad jurídica, el único derecho subjetivo que resultaría afectado con relación a tales sujetos sería el de obtener la reparación del daño, y sucede que el mismo ya se encuentra garantizado por nuestra legislación penal. En efecto, tal y como lo hace notar el propio Dr. Zamora Pierce: "Este derecho forma parte del patrimonio de la víctima, y ésta puede, libremente ejercerlo o abstenerse de hacerlo, cederlo, transmitirlo por herencia, o bien celebrar con el delincuente un contrato de transacción sobre la acción civil proveniente del delito, sin que por ello se extinga la acción pública para la imposición de la pena, ni se de por probado el delito (artículo 2947 del Código Civil). La acción civil indemnizatoria por hecho ilícito no se extingue por el no ejercicio de la acción penal, luego entonces la resolución del Ministerio Público en

²³¹ ZAMORA PIERCE, Jesús, "El Amparo y el Ministerio Público" en *Memoria del Primer Congreso Nacional de Amparo*, pp. 182 y 183.

este sentido no afecta los intereses privados propios de la víctima ni viola sus garantías individuales ni da lugar al amparo".²³²

Al margen de las consideraciones jurídicas anteriores, mismas que a nuestro juicio resultan impecables y que prácticamente dejan sin razón justificada la reforma hecha al artículo 21 constitucional en el punto que nos ocupa, cabe destacar que ni los autores de la iniciativa presidencial ni los encargados de elaborar el dictamen respectivo en la Cámara de Senadores, se percataron de la imperiosa necesidad que había de precisar cuál tendría que ser la vía para impugnar las actuaciones del Ministerio Público relativas al no ejercicio o desistimiento de la acción penal, es decir, consignar que daba lo mismo que fuera por vía administrativa o jurisdiccional en los términos y condiciones que señalaran el Congreso de la Unión o las propias legislaturas locales, era realmente "navegar en un auténtico mar de incertidumbres jurídicas". Por ello, fue muy importante que durante la discusión del dictamen en el seno de la Cámara de Senadores y a propuesta de un grupo de legisladores, se introdujera en el texto reformado que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal podrán ser impugnadas por "vía jurisdiccional" en los términos que establezca la ley.

Así pues, con esta adición podemos concluir que la incertidumbre jurídica se dispó tan sólo a medias, pues ahora se tienen que resolver las siguientes interrogantes: ¿qué tipo de vía jurisdiccional va a ser procedente en estos casos y cuál será la autoridad judicial competente para conocer de los mismos?. Al respecto, la polémica sigue en pie, pues sosteniendo un punto de vista totalmente opuesto al del Dr. Zamora Pierce, el reconocido constitucionalista Arturo F. Zaldívar, afirma que: *"En nuestro concepto debe avanzarse aún más permitiendo la procedencia del juicio de amparo en estos casos. Contra esta última opinión se han levantado algunos juristas, quienes sostienen que el juicio de amparo no podría ser la vía idónea porque no se vulneran garantías individuales. Se requeriría se dice, la existencia de un precepto constitucional que expresamente consagrara como garantía individual la persecución de los delitos. La argumentación anterior es infundada. En primer término, la Constitución no requiere establecer la garantía en cuestión de modo literal. La ubicación del ejercicio de la acción penal (artículo 21), así como su naturaleza de facultad-obligación, sostiene la postura de que hay un titular del derecho correlativo a esa obligación. En primera instancia la sociedad en general, pero también los ofendidos por la comisión del delito. Por lo demás, la norma constitucional puede hacer procedente el amparo al margen de esta discusión"*.²³³

²³² *Ibid.*, p. 184.

²³³ ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo F., "La Reforma Judicial y el Distrito Federal". Op. cit. p. 112.

Por consiguiente, tendrá que ser el legislador el que ponga fin a esta controversia al decir la última palabra en esta materia.

C. Bases constitucionales del sistema nacional de seguridad pública

El presente tema representó otro de los aspectos novedosos de la iniciativa presidencial para el mejoramiento de la seguridad pública en nuestro país; de manera tal que el planteamiento consistió en definir a nivel constitucional, las bases sobre las cuales debía regirse, proponiendo para tal efecto, la adición de dos nuevos párrafos al artículo 21 y la habilitación de la fracción XXIII del artículo 73 que se encontraba derogada.

Así, la exposición de motivos hace constar que: *"El cambio que se propone demanda una nueva concepción de la profesionalización policial. Es preciso reforzar los procedimientos de evaluación permanente del desempeño profesional de los servidores públicos de seguridad. Se debe crear una verdadera carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y el riesgo de su labor. Es necesario revalorar y dignificar al servidor de la seguridad pública para atraer a esta actividad a mexicanos que encuentren en ella un proyecto digno de vida profesional, sentando las bases de seguridad y reconocimiento social que merece. Es necesario hacerlo en el ámbito federal y promover, con respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios, que estos esquemas sean de adopción generalizada. Por ello, la iniciativa propone establecer en el artículo 21 constitucional, la obligación del Estado de velar por la seguridad pública de los gobernados, señalando el mandato para que todos los cuerpos de seguridad pública que pertenezcan a la federación, entidades federativas y municipios se organicen bajo los principios de legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia. En este sentido, se contempla la obligación de la federación, de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los municipios, para coordinarse en esta materia ... Ante la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia organizada, el Estado mexicano no debe ni puede hacerle frente mediante una estrategia desarticulada. Es necesario que los tres niveles de gobierno articulen sus potencialidades y compensen sus insuficiencias en materia de seguridad pública. La corresponsabilidad de cada uno de ellos en un fin común garantiza que el sistema de coordinación que se propone sea verdaderamente un esfuerzo nacional en que los órganos constitucionales que dan cuerpo al federalismo participen con iguales derechos y en condiciones equitativas en la realización de un deber común: garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población. De ahí que la presente iniciativa proponga facultar al Congreso de la Unión para expedir*

la ley que fije las bases para la coordinación entre los tres niveles de gobierno, en el marco de un Sistema Nacional de Seguridad Pública".²³⁴

Como se puede advertir, con tal propuesta se proponía colmar un evidente vacío constitucional que existía respecto a la notoria ausencia de disposiciones sobre los cuerpos policíacos de México. Siendo objetivos, debemos reconocer que tan sólo cubrir esa laguna haría digna de encomio a la iniciativa que nos ocupa, sin embargo, con una ambición que podemos considerar bastante positiva, la propuesta de reforma trató de conciliar tres valores fundamentales: La seguridad pública como una garantía constitucional para los gobernados; el establecimiento de la carrera policial sobre principios normativos; y el diseño de un sistema nacional con la plena colaboración y coordinación de los tres niveles de gobierno, (federal, estatal y municipal).

No obstante, al ser examinados por la Cámara de origen los textos constitucionales cuya reforma proponía el Titular del Poder Ejecutivo Federal, las comisiones dictaminadoras propusieron diversos cambios y adecuaciones; así, con relación a los nuevos párrafos del artículo 21, las modificaciones más importantes consistieron básicamente en precisar que la institución nacional de la seguridad pública debería entenderse como una función del Estado mexicano, es decir, como una actividad estatal a desarrollarse a través de los distintos niveles de gobierno y que resulta vital para contribuir a la preservación del Estado de Derecho.

Asimismo, el dictamen que nos ocupa puso particular énfasis en señalar que no se desconocía la existencia de las atribuciones vigentes que en materia de seguridad pública la propia Constitución y las leyes otorgan a las autoridades federales, del Distrito Federal, de los estados y de los municipios, pero que la conceptualización de un sistema nacional de seguridad pública como función estatal no afectaba la esfera de atribuciones de cada una de esas autoridades, sino por el contrario, las conciliaba y las utilizaba al mismo tiempo para fundamentar una idea general y nacional de la seguridad pública.

A nuestro juicio, tales reflexiones hicieron que los señores legisladores cambiaran la redacción del último párrafo del artículo 21, para precisar que la coordinación entre la federación, Distrito Federal, estados y municipios tiene como propósito establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Cabe agregar que tal modificación le confirió una subrayada importancia constitucional a la ley que en esta materia debe expedir el Congreso de la Unión, en los términos de la citada fracción XXIII del artículo 73 constitucional, la cual, sólo fue ajustada por la Cámara de Senadores para puntualizar que la ley que expida dicho Congreso respecto a las instituciones federales de seguridad

²³⁴ *Exposición de motivos*. Op. cit. pp. XXII y XXIII.

pública, debe consagrar además disposiciones sobre ingreso, selección, promoción y reconocimiento de sus integrantes; siendo criticable que las comisiones dictaminadoras no hayan hecho congruente este precepto con el correlativo del artículo 21, a fin de precisar que la ley que establezca las bases de coordinación entre federación, Distrito Federal, estados y municipios, debe tener como propósito instaurar el ya comentado sistema nacional de seguridad pública.

Aprobadas así las bases de una reforma que podemos considerar como altamente positiva para el desarrollo institucional del país y para propiciar un clima de paz y tranquilidad social que tanto se anhela en México, hacemos votos para que todo este nuevo régimen jurídico no se convierta, como suele suceder, en un conjunto de "buenos deseos normativos" y que la comunidad nacional pueda ver lo más pronto posible los frutos de una transformación jurídica que toca la raíz de hondos problemas ancestrales como son: la inseguridad, la corrupción y la impunidad.

Por lo pronto, cabe hacer notar la seriedad con la que se tomó en nuestros foros legislativos la discusión y aprobación de la Ley de Seguridad Pública, según lo hizo constar la prensa nacional, al informar que: *"El Pleno de la Cámara de Diputados aprobó anoche la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual fue calificada por el PRD como el 'preludio de una época de mayor autoritarismo y el preámbulo de tiempos neofascistas y dictatoriales'. Por 331 votos a favor del PRI, PAN y PT, y 29 en contra del PRD, se aprobó la ley, luego de una discusión de más de seis horas, en la cual el punto controversial fue la participación de los Secretarías de Defensa y Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Aunque panistas y petistas dieron un voto aprobatorio en lo general, la oposición en su conjunto coincidió en que la nueva ley viola flagrantemente la Carta Magna al incorporar a las Fuerzas Armadas en tareas de Seguridad Pública, lo que podría implicar su militarización ... el también priista, Dionisio Pérez Jacome, presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales argumentó que la inclusión de los Secretarías de Defensa y Marina en el Consejo se dio en función 'de la necesaria audiencia que en su rango deberían asumir en materias que la propia ley y otras disposiciones expresamente le asignan a las Fuerzas Armadas, ya que estas protegen las instalaciones y los servicios estratégicos del país. Aclaró ante las dudas de la oposición que 'nadie confunde seguridad pública con seguridad nacional' ..."*²³⁵

Asimismo, por cuanto hace a las características y contenido de la mencionada ley, la misma prensa nacional precisó que: *"tiene como finalidad establecer las bases de coordinación entre la federación, los estados y los municipios y el Distrito Federal (SIC) para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La instancia superior, como se mencionó en párrafos*

²³⁵ RAMON, Verónica, "Fue Aprobada la Ley de Seguridad Pública" en *El Día*, p. 4.

anteriores será el Consejo Nacional, que estará presidido por el Secretario de Gobernación e integrado por los gobernadores de los estados, los secretarios de Comunicaciones y Transportes, Defensa, Marina, el procurador general de la República, el Jefe del DDF y un secretario ejecutivo. Se prevé la creación de un Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública; un Registro Nacional de Armamento, un sistema de Estadística de Seguridad; una base nacional de datos sobre delincuentes, profesionalización de los integrantes de instituciones policiales, y se regularán los servicios privados de seguridad".²³⁶

3. Otras reformas constitucionales

La presente administración ha introducido otros cambios constitucionales para la reforma del Estado, mismos que sin tener quizás la relevancia de los que han sido analizados previamente, merecen algunos comentarios críticos, toda vez que, como según lo ha reconocido el propio discurso oficial, no debe olvidarse que: *"La Constitución es el ordenamiento supremo que, surgido de nuestras luchas históricas y de nuestros más amplios consensos, recoge la voluntad nacional de los mexicanos y da sustento a nuestro Estado de Derecho. La Constitución ha orientado la construcción del país, señala las pautas para avanzar en la democracia hacia la convivencia justa y segura que todos anhelamos y expresa nuestra voluntad de mantener la unidad de la República en un pacto federal que garantice a sus integrantes, Federación, estados y municipios, una vida justa y armónica"*.²³⁷

Continuemos con la revisión de los tópicos correspondientes, en el entendido que sólo se hará referencia a aquellos que guardan relación con la temática que se aborda en ésta tesis.²³⁸

A. Poder Judicial de los Estados y del Distrito Federal

Por cuanto hace a este punto, la exposición de motivos de la iniciativa presidencial comienza por hacer notar que: *"La situación que guardan el gobierno*

²³⁶ *Idem.*

²³⁷ *Exposición de motivos.* Op.cit. p.l.

²³⁸ En efecto, pues en el *Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de julio de 1996*, fue publicado el Decreto mediante el cual se declararon reformados los artículos 16; 20, fracción I y penúltimo párrafo; 21; 22 y 73, fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que se trata de modificaciones que si bien son importantes versan estrictamente sobre aspectos de garantías constitucionales en materia penal y procesal penal, cuyo análisis rebasaría los límites que fueron trazados para esta investigación.

y la administración del Poder Judicial de la Federación tiene una enorme simetría con lo que acontece en los ámbitos estatales y del Distrito Federal. Es una constante que los tribunales supremos en los ámbitos locales tengan a su cargo funciones semejantes a las que hasta el día de hoy realiza el Pleno de la Suprema Corte ... El enorme cúmulo de funciones descritas propicia, al igual que en el ámbito federal, que los magistrados distraigan buena parte del tiempo que debieran dedicar a las funciones jurisdiccionales. Por ello, si los motivos que justifican la separación funcional y orgánica de las atribuciones jurisdiccionales y administrativas en el Poder Judicial de la Federación subsisten también en el ámbito local, resulta necesario llevar a cabo la consiguiente reforma respecto de estos últimos".²³⁹

Como se puede advertir, hasta aquí la exposición de motivos se concretaba a reiterar las razones que se habían expuesto con anterioridad para tratar de justificar la instauración del Consejo de la Judicatura en el ámbito del Poder Judicial Federal, sin embargo y en forma por demás sorprendente, en lugar de plantear la instauración de consejos similares en los poderes judiciales de los estados de la República, la iniciativa en comento, sin dar mayor explicación, se limitó únicamente a proponer: *"la derogación del párrafo cuarto de la fracción III del artículo 116 constitucional, que plantea un esquema de nombramiento rígido para los jueces en los estados. Con ello se posibilita que cada entidad federativa adopte el esquema de organización judicial que considere más conveniente para ampliar los principios de la carrera judicial que enuncia el párrafo segundo de la fracción antes invocada".²⁴⁰*

Realmente no deja de resultar curioso que habiéndose destacado tantas bondades y aspectos positivos para justificar el establecimiento del Consejo de la Judicatura Federal, la iniciativa presidencial respecto de los poderes judiciales locales, sólo concluyera "tibiamente" en la necesidad de modificar una norma "rígida" que existía para el nombramiento de los jueces estatales.

En tal virtud, ante el inexplicable silencio que guardó en este punto la iniciativa presidencial, tuvieron que ser las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Senadores las que intentaran dar una argumentación razonable sobre el particular, en los términos siguientes: *"Por lo que respecta a los Estados de la Federación, dadas las características y la dimensión heterogéneas de los diversos sistemas de justicia, sería inconveniente establecer en la Constitución un sistema único similar al del Poder Judicial Federal y al del Distrito Federal. Por ello, se considera procedente la propuesta contenida en la iniciativa, la cual se limita a eliminar el párrafo cuarto de la fracción III del artículo 116, en el cual el Constituyente estableció un sistema rígido que instruye a los tribunales superiores a designar a los jueces de primera instancia. De esta manera se persigue que,*

²³⁹ *Ibid.*, p. XX.

²⁴⁰ *Idem.*

con pleno respeto del pacto federal, sean los Estados quienes decidan cuáles son los mecanismos que, acorde con sus necesidades, son los idóneos para alcanzar los fines de la reforma integral del sistema de administración de justicia. En este mismo sentido, se ha considerado que es adecuada la propuesta de modificación al tercer párrafo del artículo 116, únicamente para adecuar los requisitos para ser magistrado, a la nueva redacción del artículo 95".²⁴¹

Consecuentemente, la "gran reforma" en esta materia se redujo a modificar la fracción III del artículo 116 constitucional, para además de suprimir el multicitado sistema rígido de designación de los jueces locales, precisar que los magistrados que integren los poderes judiciales de los estados de la República, deben reunir los requisitos previstos por las fracciones I a V del artículo 95 de la propia Constitución, sin que puedan ocupar el cargo los que se hayan desempeñado, en sus respectivos estados, como secretario de despacho o su equivalente, Procurador de Justicia o diputado, durante el año previo al día de la designación.

Pese a los anteriores argumentos dados por las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Senadores, mismos que no resultan del todo convincentes, pues de la simple lectura del propio artículo 116 constitucional se desprende un conjunto de principios fundamentales que el Constituyente Permanente ha venido imponiendo a los regímenes internos de las entidades federativas, sin que en ninguno de esos casos haya existido el prejuicio jurídico de violación al pacto federal o a la autonomía estatal, a nuestro juicio cabe advertir una notoria incongruencia en el dictamen aprobado por la Cámara de origen.

En efecto, si la decisión había sido en el sentido de no establecer en forma obligatoria consejos de la judicatura para los poderes judiciales locales, en atención a la diversidad de características y dimensiones de los mismos y al propósito de dejar a los propios estados que decidieran cuáles mecanismos serían los idóneos para lograr una reforma integral en materia de administración de justicia en sus respectivos ámbitos, no tendría por qué haberse aprobado entonces la reforma a los artículos 110 y 111 constitucionales, con el fin de hacer extensivo el régimen especial de responsabilidad previsto en dichos preceptos a los integrantes de los "consejos de judicaturas locales", toda vez que jurídicamente no existía -ni existe- la certeza de que los estados de la República, en ejercicio de su autonomía constitucional, vayan a establecer este tipo de órganos administrativos; se trata pues de un "futurismo constitucional" que también resulta extraño.

Asimismo, no podemos pasar por alto el contenido de un párrafo de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, mismo que en nuestra opinión no tiene razón alguna de ser, toda vez que se refiere a lo siguiente: *"Con la posibilidad de que las entidades federativas adopten la figura de los consejos de las judicaturas,*

²⁴¹ *Dictamen. Op.cit. p. 25.*

se sientan las bases para el establecimiento y desarrollo de la carrera judicial. Hasta ahora. la operación de la carrera judicial ha encontrado en muchos grandes obstáculos por la falta de un órgano específicamente dedicado a ella. Con su cabal instrumentación se dará respuesta a un reclamo general en la sociedad para elevar el nivel profesional y garantizar la solvencia moral de jueces y magistrados. El establecimiento de concursos de oposición, para la designación, el ascenso y la adscripción de los funcionarios judiciales ha probado ser un método idóneo".²⁴²

A nuestro modo de ver y dada la precariedad de la reforma que finalmente se propuso al artículo 116, la única explicación razonable que podemos encontrar a semejante párrafo, es que posiblemente, la idea original si fue la de establecer la figura de los consejos de las judicaturas locales como un principio rector de la administración de justicia de los estados, pues de no ser así, se podría atribuir a los autores de la iniciativa presidencial un lamentable desconocimiento del texto constitucional, ya que desde 1987 en dicho precepto, concretamente en la fracción III, se encuentran consignadas las bases generales para la implantación de una carrera judicial en las entidades federativas.

Ahora bien, por cuanto hace al Distrito Federal, el dictamen de las comisiones respectivas de la Cámara de origen, consideró que por tratarse precisamente de cuestiones relacionadas con la administración de justicia en la capital, *"corresponde al Poder Revisor de la Constitución establecer los principios básicos para la integración y funcionamiento de los órganos judiciales del Distrito Federal. De esta manera, se coincide en la pertinencia de hacer extensivos los impedimentos contenidos en la fracción VI del artículo 95 de la propuesta, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y, referirlos además, a los integrantes de la Asamblea de Representantes. En este mismo sentido, dado su carácter de sede de los Poderes Federales y la trascendencia política económica y social que actualmente representa la ciudad capital, esta debe de contar con un órgano que garantice la independencia y autonomía de sus órganos judiciales. Por ello, se mantiene la propuesta en su parte conducente a la creación de un Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. Desde luego, respetando el alcance de las últimas reformas al artículo 122 constitucional, se mantienen las facultades del Jefe del Distrito Federal para nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y las de la Asamblea de Representantes, para ratificar tal nombramiento, correspondiendo al Consejo de la Judicatura intervenir en esta designación, en los términos que señala el Estatuto de Gobierno y demás disposiciones legales aplicables. Con ello se espera que, en el caso de los magistrados, dicho consejo pueda desempeñar un papel consultivo o propositivo que enriquezca las propuestas de designación de estos funcionarios judiciales. Por el contrario, corresponderá al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal designar y adscribir a los jueces de primera*

²⁴² *Exposición de motivos. Op.cit. pp. XX y XXI.*

instancia y a los que con cualquier otra denominación se creen en el Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones legales que al efecto se expidan, respecto de la carrera judicial. En congruencia con el esquema planteado para el nivel federal, a los funcionarios de los órganos judiciales del Distrito Federal les serían aplicables los impedimentos contemplados en el artículo 101 de la iniciativa, referidos a los órganos de dicho Distrito Federal. También se considera favorable al (SIC) otorgar al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, la facultad de elaborar el presupuesto de los órganos judiciales de esta entidad. Ello, toda vez que el primero estará en mejor posición para conocer de las necesidades y requerimientos de dichos órganos".²⁴³

Al respecto, cabe precisar que las propias comisiones dictaminadoras al estudiar la iniciativa presidencial en el punto que nos ocupa, de nueva cuenta se vieron en la necesidad de realizar algunos ajustes de forma y de fondo, de manera tal que en el dictamen se hace constar lo siguiente: *"En el artículo 122 fracción VI de la iniciativa que construye la nueva organización del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y sus jueces de primera instancia, se adecuaron sus párrafos y contenido para introducir las mismas modificaciones ya examinadas respecto al nivel federal, por cuanto a los impedimentos para acceder al cargo de Magistrado, la integración del Consejo de la Judicatura, el plazo y la forma de seleccionar a los Magistrados y Jueces que se integrarán a dicho consejo, sus requisitos de orden ético y profesional, los principios con que se han de desempeñar, la necesaria sesión plenaria para nombrar Jueces y Magistrados y los objetivos y reglas torales con que se deben concebir en el ley la organización, desarrollo y objetivos de la carrera judicial".²⁴⁴*

Así pues, como se puede observar, el objeto de esta reforma al Poder Judicial del Distrito Federal, fue incorporar prácticamente las mismas bases, principios y disposiciones normativas que respecto del Poder Judicial de la Federación habían sido introducidas en los preceptos constitucionales relativos.

En tal virtud, con el ánimo de no ser prolijos en temas que ya fueron estudiados con anterioridad y de los cuales nos permitimos formular diversas observaciones y comentarios críticos, sólo nos permitiríamos señalar una omisión en cuanto al régimen jurídico que en materia de responsabilidades debe ser aplicado a los integrantes del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, ya que, en forma por demás inexplicable e injustificada, resulta que los funcionarios que formen parte de dicho órgano administrativo, pudiendo ser sujetos de juicio político en los términos del artículo 110 constitucional, no gozarán sin embargo de inmunidad procesal, toda vez que no fueron contemplados entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 111; situación que se antoja muy cuestionable, máxime si se considera que los miembros de los consejos de las judicaturas locales -que

²⁴³ Dictamen. Op.cit. pp. 23, 24 y 25.

²⁴⁴ *Ibid.* p. 63.

quién sabe si vayan a existir- paradójicamente si están previstos en el supuesto normativo que concede tal prerrogativa cuando se intente proceder penalmente en contra de ellos por la comisión de delitos federales.

B. Juicio de amparo

Para sorpresa de muchos, la máxima institución jurídica de la República, también fue objeto de algunas modificaciones que la exposición de motivos de la iniciativa presidencial justificó en los términos siguientes: *"Existe un reclamo frecuente por parte de abogados y particulares, en virtud de que las sentencias de amparo no siempre se ejecutan. Ello ocasiona que personas que vencen en juicio a una autoridad, no obtienen la protección de sus derechos por no ejecutarse la sentencia. De ahí que la iniciativa presenta una propuesta de modificación en lo concerniente a la ejecución de las sentencias de amparo. Las dificultades para lograr el cumplimiento de las sentencias tienen varios orígenes: por una parte, la única sanción por incumplimiento es tan severa, que las autoridades judiciales han tenido gran cuidado de imponerla. Por otra parte, en ocasiones se ha evidenciado falta de voluntad de algunas autoridades responsables para cumplir la resolución de un juicio en que hubieren sido derrotadas. Finalmente, en ocasiones las autoridades responsables, ante la disyuntiva que se plantea entre ejercer el derecho hasta sus últimas consecuencias dando pie a conflictos sociales de importancia, o tratar de preservar el orden normativo, optan por no ejecutar la sentencia. Con todo, no es posible que en un Estado de derecho se den situaciones en que no se cumpla con lo resuelto por los tribunales. En la presente iniciativa se propone un sistema que permitirá a la Suprema Corte de Justicia contar con los elementos necesarios para lograr un eficaz cumplimiento y, a la vez, con la flexibilidad necesaria para hacer frente a situaciones reales de enorme complejidad. El sistema de cumplimiento que se plantea es lo suficientemente preciso como para que también pueda utilizarse en la ejecución de las sentencias dictadas en los casos de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105. La iniciativa incluye las correspondientes remisiones.*

"En la reforma se propone modificar la fracción XVI del artículo 107 constitucional, a fin de dotar a la Suprema Corte de Justicia de las atribuciones necesarias para permitirle valorar el incumplimiento de las sentencias, al punto de decidir si el mismo es o no excusable. Esta posibilidad permitirá que los hechos sean debidamente calificados y que se decida cómo proceder en contra de la autoridad responsable. Adicionalmente, se propone establecer en la misma fracción XVI la posibilidad del cumplimiento sustituto de las sentencias, de manera que se pueda indemnizar a los quejosos en aquellos casos en que la ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios

que el propio quejoso pudiera obtener con la ejecución. Finalmente, se propone introducir en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, la figura de la caducidad en aquellos procedimientos tendientes a lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo. Si bien es cierto que mediante el juicio de amparo se protegen las garantías individuales de manera que su concesión conlleva el reconocimiento de una violación a las mismas, también lo es la necesidad de fortalecer la seguridad jurídica. No es posible que ante la falta de interés jurídico por parte del quejoso, los órganos de justicia continúen demandando a los responsables por su cumplimiento y manteniendo la falta de definición del derecho en nuestro país. Al igual que acontece con la caducidad de la instancia en el propio juicio de amparo, las modalidades de la reforma propuesta se dejan a la ley reglamentaria.²⁴⁵

Al respecto, es interesante comentar que en esta ocasión las comisiones dictaminadoras de la Cámara de origen aceptaron sin modificación alguna la propuesta de reformas en materia de amparo, siendo por demás curioso, que en el dictamen de mérito ni siquiera haya habido un abundamiento en los motivos y razones aducidos por la iniciativa, pues lo único que llamó la atención fue lo siguiente: "Vale hacer consideraciones sobre la incorporación de los Tribunales Unitarios de Circuito a la estructura de amparo, como aparece en varios dispositivos de la iniciativa referentes a las adecuaciones que se formulan para la reglamentación de la suspensión y la misma revisión que existe contra sentencias de amparo indirecto, hoy encargadas exclusivamente por el texto constitucional a los Jueces de Distrito (SIC). Es obvio que la intención que incorpora como autoridad de amparo a los Tribunales Federales de Apelación, ha de entenderse necesariamente limitada a los casos en que otro Tribunal Unitario se convierta en autoridad responsable dentro del juicio indirecto de protección constitucional, por violaciones reclamadas contra interlocutorias o actos dentro del procedimiento de alguna alzada, porque ahora, se da el caso de que el juzgador de ese amparo, aunque pertenezca a diferentes circuitos, es un inferior del Tribunal Unitario responsable. Así que para guardar la regla de que ninguna autoridad sea revisada o sometida más que por otro superior o alguno de igual jerarquía, es que se habilitan también como autoridad de amparo a los Tribunales Unitarios de Circuito".²⁴⁶

Al margen de tan singular preocupación de las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Senadores y en contraste con la complacencia que dicho órgano del Poder Legislativo mostró con relación a los cambios en comento, la reacción del foro mexicano fue unánime al rechazar abiertamente tales modificaciones.

Así, el distinguido constitucionalista Arturo F. Zaldivar, con su acostumbrada agudeza jurídica, interpretó el sentir de los críticos de la reforma, al señalar que:

²⁴⁵ *Exposición de motivos*. Op. cit. pp. XV y XVI.

²⁴⁶ *Dictamen*. Op.cit. pp. 32 y 33.

"El problema de inejecución de sentencias de amparo es uno de los más graves que afronta nuestro sistema de justicia. La solución que aporta la reforma es inadecuada. Creemos que debe eliminarse la facultad que se da a la Corte para que determine el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, cuando se afecte con su ejecución a la sociedad o a terceros en mayor proporción que el beneficio económico que pudiera obtener el quejoso. El respeto a la Constitución no es un problema de pesos y centavos, en todo caso el cumplimiento sustituto debe ser un derecho exclusivo del quejoso. Asimismo, debe desaparecer la caducidad en materia de inejecución de sentencias de amparo. Su inclusión nos parece nociva y abiertamente injusta. Mientras la evolución en el juicio de amparo tendía a la desaparición del sobreseimiento y la caducidad de la instancia por inactividad procesal, se incluye en la reforma una nueva caducidad en materia de ejecución de sentencias de amparo. En nuestro concepto, una persona que ha logrado obtener una sentencia de amparo favorable, debe tener la garantía de que esa sentencia va a ser cumplida".²⁴⁷

Ojalá que exista la apertura necesaria para corregir estos aspectos que más que beneficiar perjudican el desarrollo de una noble institución que constituye un motivo de legítimo orgullo para todos los mexicanos.

C. Reajuste de áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo económico

En el mes de enero de 1995 y como parte de diversas acciones en materia económica, el Titular del Poder Ejecutivo Federal solicitó a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se sirviera convocar a un periodo extraordinario de sesiones para conocer, entre otros temas, una iniciativa de reforma al párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, con el fin de permitir la inversión privada en las áreas de ferrocarriles y comunicaciones por vía satélite, las cuales se encontraban catalogadas como estratégicas por dicho precepto.

En este sentido, es pertinente recordar que por áreas estratégicas se entienden aquellas respecto de las cuales el gobierno federal mantiene en forma exclusiva la propiedad y el control sobre los organismos que vayan a realizarlas, toda vez que: *"representan particular importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de la producción de bienes o servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos o son recursos no renovables básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado para ciertos fines".²⁴⁸*

²⁴⁷ ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo F., "La Reforma Judicial y el Distrito Federal". Op. cit. pp. 113 y 114.

²⁴⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. 1985. Op. cit. p. 64.

Cabe advertir que el propósito de la iniciativa presidencial era excluir a las áreas económicas antes citadas del régimen especial del párrafo cuarto del artículo 28, para propiciar la afluencia de inversiones diversificadas hacia esas actividades, fomentando la creatividad e iniciativa para la mejora de tales servicios dada su importancia para el desarrollo nacional.

No obstante, la pretensión del Titular del Poder Ejecutivo Federal tuvo que ser matizada por la Cámara de Senadores que fue la de origen en este caso específico; así, según informó en su momento la prensa nacional: *"El Senado de la República modificó la iniciativa presidencial de reformas al artículo 28 constitucional, a fin de garantizar que si bien los ferrocarriles y la comunicación vía satélite dejarán de ser áreas estratégicas al permitirse la participación privada y social, el Estado mantendrá la rectoría en ambas actividades, con el propósito de proteger la seguridad y la soberanía nacional. De igual manera, los legisladores dejaron claro que al otorgarse permisos o concesiones a particulares, ello no significa la enajenación de las vías de comunicación, en virtud de que el Estado mantendrá o establecerá el dominio sobre las mismas ... De este modo, asentaron se reafirma la soberanía y rectoría del Estado mexicano en estas áreas prioritarias, y se recoge la inquietud en cuanto a que estos sectores evolucionen en concordancia con los requerimientos de la economía globalizada y la necesidad de contar con nuevos flujos de recursos para invertirse en dichas actividades pero sin que se afecte la capacidad plena de las actividades correspondientes para regularlas y sujetarlas en todo momento a los intereses de la colectividad. En las modificaciones que sufrió la iniciativa, los legisladores dejaron claro que si bien los ferrocarriles y las comunicaciones vía satélite dejarán de ser áreas estratégicas exclusivamente a cargo del Estado, tendrán el carácter de prioritarias en las que la nación deba mantener su participación y control, así como conservar el dominio de las vías generales de comunicación. Precisarón que la modificación constitucional al artículo 28 parte del principio de que las comunicaciones por ferrocarril y vía satélite son servicios públicos que pueden ser prestados directamente por el Estado o concesionarse a particulares, en los términos de la ley, sin afectar la integridad de los derechos soberanos y la rectoría estatal".*²⁴⁹

Consecuentemente, fue así como el Senado de la República reclasificó como prioritarias las áreas económicas relativas a ferrocarriles y comunicación vía satélite, a fin de que el gobierno federal no perdiera sus facultades de control y de vigilancia, pues recordemos que: *"Por áreas prioritarias deben entenderse aquellas que, de acuerdo con las circunstancias, resulta más conveniente fomentar en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional. No son éstas, como las áreas estratégicas, necesariamente fundamentales o básicas*

²⁴⁹ RAMOS ALCANTARA, Raúl, "Mantendrá el Estado su Dominio sobre las Vías Generales de Comunicación" en *El Nacional*. p. 12.

*para el resto del desarrollo económico o para salvaguardar la soberanía, pero si pueden constituir esferas que, por las particulares circunstancias imperantes, sea necesario atender con antelación a otras. En este campo se establece también la posibilidad de que intervengan los sectores social y privado en conjunción con el público".*²⁵⁰

Cabe agregar que en la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma provocó un enconado debate, no obstante fue aprobada por 321 votos a favor, 29 en contra y 5 abstenciones, destacando la participación de los legisladores de los partidos de izquierda, que no sin razón, señalaron que: *"privatizar los satélites implicaba un alto riesgo para la seguridad e identidad nacionales y ... que de permitirse la injerencia privada se corría el riesgo de un embate mayor a la cultura nacional. Los opositores mencionaron que la venta de las empresas paraestatales en ningún momento había propiciado elevar el nivel de vida del pueblo mexicano. La política neoliberal seguida lo único que ha traído es mayor pobreza y endeudamiento del país. Ahora la privatización se disfraza de concesión y entregar áreas estratégicas al sector privado era para quedar bien con el Congreso estadounidense y el gobierno de ese país para recibir el aval por 40,000 millones de dólares".*²⁵¹

²⁵⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 1985. Op. cit. p. 64.

²⁵¹ ARROYO, Francisco, "Aprueban Privatizar Ferrocarriles y Telecomunicaciones" en *El Universal*, p. 19.

CAPÍTULO CUARTO. Reforma del Estado. Transición y Cambio en México

"Hay momentos cuando existe una entidad abstracta en la que la relación entre gobernantes y gobernados es reducida en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, en la cual el gobierno existe para el pueblo y no viceversa".
González Sotelo

I. Consideraciones generales

El Estado mexicano es la organización política dotada de capacidad de autogobierno y creada para: defender la soberanía de la nación; ser garante de libertades; y actuar como promotora del interés general. No obstante, la reforma del Estado mexicano se manifiesta en el papel que ha desempeñado a lo largo de la historia como organizador de la sociedad, impulsor de clases, realizador del desarrollo y elemento fundamental del cambio.

Así, hemos explicado que el Estado benefactor fue un estado viable, pues si bien es cierto que ayudó a la formación de diferentes categorías sociales, también lo es que se fue mostrando cada vez más estrecho en la medida que surgieron grupos que exigían una representación más directa.

Consecuentemente, acostumbrado a su omnipotencia, el Estado se sobrecargó de responsabilidades y demandas que ya no podía atender. Las necesidades de la sociedad rebasaron con mucho la capacidad de las instituciones para satisfacerlas. El Estado corporativo, único canal de control de las inconformidades sociales, llegaba a su fin, ya que con tanta regulación y burocracia se había convertido en un obstáculo para incorporar al país a los nuevos requerimientos competitivos que exigía el mercado mundial.

En este sentido, el Estado débil debe transformarse en un Estado fuerte y la única manera de lograrlo es a través de la real y efectiva participación social, así como de una estricta aplicación del orden jurídico para dar vigencia al Estado de Derecho.

De esta manera, las bases para una eventual reforma del Estado podrían ser las siguientes:

- Necesidad de crear una nueva vinculación del Estado con la sociedad a partir del consenso.
- Ejercicio democrático de la autoridad que establece un cambio en la relación gobernante-gobernado, así como la participación y vigilancia de esa misma sociedad en el ejercicio del poder público.
- Racionalización de los recursos que ofrece un espacio para pensar en términos de eficacia y eficiencia.
- Apoyo a la autonomía para que los ciudadanos, individualmente o de manera colectiva, puedan tomar las decisiones que más convengan a sus intereses, de acuerdo con el campo de acción donde se encuentren, con tal de lograr condiciones de una más efectiva competencia que lleve consigo la superación cotidiana.
- Promoción y aliento a la participación y a la organización popular en programas que vinculen al Estado con la sociedad.
- Transparencia en las relaciones con los actores sociales, de manera tal que el Estado limite su propia esfera de acción y estimule la participación de la sociedad a través de los partidos políticos, las organizaciones sociales y la opinión pública, pero sin perder su papel de mediador.

De esta manera, el proyecto de un Estado fuerte es el más representativo de la sociedad, porque al dirigir el desarrollo de la misma, tiene que responder a las necesidades de la población.

La esencia del Estado mexicano cuya máxima expresión se dio en la Constitución Política de 1917, continuaría inalterable en sus principios rectores. El objetivo del Estado seguiría siendo la promoción de la justicia social. En la actualidad, la sociedad exige que sea eficiente pero sobre todo justo. La propuesta sobre justicia social se dirige hacia el fortalecimiento de las instituciones y del propio Estado a través de la participación de la sociedad civil; resulta indispensable que la sociedad coopere en la realización de acciones colectivas y se organice mediante el consenso para que su iniciativa de acción en lo económico, lo político y lo social, pueda evitar que los conflictos se desborden y provoquen la ruptura del Estado de Derecho.

Consecuentemente, el Estado debe continuar con su papel de regulador pero ahora en otra dirección, debe retirarse de sus funciones tradicionales de productor y de distribuidor de la riqueza, para ubicarse como agente que estimula a la economía, a la industria, al comercio, a los márgenes de ganancia y al sistema fiscal.

En ningún momento se trata de ir en contra de los principios fundamentales de la Constitución Política, pero lo cierto es que la nueva función del Estado debe ser ahora alentar la iniciativa individual y colectiva para que, con bases sólidas, se fortalezca la actividad económica general y particular. Se trata de que impulse un marcado enfoque social que requiere forzosamente de la movilización de los actores de la vida económica y de la incorporación de los ausentes en la producción nacional.

Resulta claro, que no habrá en realidad un Estado social, si no se cuenta con el reparto de los beneficios que son el fruto de los esfuerzos comunes y si no existe una reciprocidad auténtica entre el trabajo realizado y los resultados que se obtengan del mismo.

Ahora bien, por cuanto hace al aspecto jurídico, es incuestionable que la sociedad necesita ir avanzando, lo que requiere del respeto irrestricto del orden normativo existente; en tal virtud, creemos que la única vía para el ejercicio legítimo del poder público emanado del pueblo, es que el Derecho Positivo mexicano evolucione y se consolide el Estado de Derecho.

El Estado por naturaleza es universal, sus acciones deben enmarcarse y regirse por la Ley Fundamental, fortaleciendo de esta manera la juridicidad institucional, sin la cual no puede concebirse un Estado que está obligado a transformarse y a ser capaz de generar por sí mismo los cambios o reformas necesarios para su renovación y vigencia.

En este contexto, la organización y funcionamiento de los poderes públicos reviste una particular importancia, pues de un modo u otro, tanto el Ejecutivo como el Legislativo y el Judicial, participan en la creación, aplicación y evolución del orden normativo, consecuentemente, el equilibrio entre los mismos se vuelve un factor indispensable para la vigencia de los principios de constitucionalidad y legalidad, que son los que permiten sostener la existencia de un Estado de Derecho.

II. Sistema presidencial mexicano

Dentro del contexto de la reforma del Estado mexicano, no se puede desconocer el hecho indubitable de que el titular del Poder Ejecutivo Federal, debe ser el principal promotor del cambio, pues si bien es la sociedad la que tiene el impulso real para la transformación, resulta imprescindible la voluntad política que se requiere no tan sólo para aceptar y asimilar estos cambios, sino también, para proponer soluciones; de hecho, la figura del Presidente de la República a lo largo de nuestra historia ha sido un legado de poder, tanto de forma y fondo como de

jure y de *facto*, es decir, de hecho y de derecho, lo que le ha permitido un control del ejercicio del poder político, legal y legítimamente constituido.

En esta fenomenología del sistema político mexicano, la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los otros dos -Legislativo y Judicial- ha sido francamente abrumadora; tan es así que, hoy en día, el único equilibrio real que puede observarse en la práctica política es el reflejo de lo que la sociedad plantea en el cotidiano ejercicio de la vida pública y la democracia, es decir, la presencia cada vez mayor de los partidos políticos de oposición en la integración de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión, pues por cuanto hace al Poder Judicial, como bien lo apunta Arnaldo Córdova: "*Sus limitaciones y rezagos son, bien lo sabemos, un producto de la historia, no se trata únicamente de la sujeción del mismo a los otros poderes de la Unión, en particular, al Ejecutivo, sino de su propio desarrollo institucional, en el cual encontramos toda suerte de desviaciones, deformaciones, corrupciones, vicios e ineptitudes que lo han alejado de los altos fines a los que lo destinó la Constitución ...*"²⁵²

Todo lo anterior ha hecho que en México la característica de separación que apunta Daniel Moreno respecto de los poderes públicos en un sistema presidencialista, resulte prácticamente una falacia, pues según nos explica: "*En el régimen presidencialista la separación de poderes es notoria, los nexos entre Ejecutivo y Legislativo son más flexibles. La responsabilidad corresponde al Presidente de la República y no existe subordinación alguna. El gabinete o sea, los Secretarios de Estado, son funcionarios de confianza del Presidente de la República, quien los nombra o separa del cargo en forma discrecional, en cambio carece de la facultad de disolver las Cámaras*".²⁵³

Sin lugar a dudas, la figura del Presidente de la República en México es una institución jurídico-política. Es jurídica por la investidura de legalidad que tiene respecto del ejercicio de la función ejecutiva, es decir, su actuación está regida y regulada por la Norma Suprema que es la Constitución, ya que la figura presidencial no puede escapar del contexto del Derecho, del propio marco jurídico que a su vez le confiere un punto de referencia para su acción. Es también una institución política, porque lleva consigo relaciones que implican una actividad que involucra grupos, sectores e incluso personas que tienen que ver con reglas de poder.

Característica de un Estado con un sistema eminentemente presidencial, es la función que éste tiene sobre el resto de la sociedad, no olvidemos que es a ella a quien dirige y representa: "*El Estado mexicano no puede concebirse homogéneamente y menos en forma unilateral, lo cual significa que la posición del*

²⁵² CORDOVA, Arnaldo, "Perspectivas de la Nueva Justicia" en *Reformas al Poder Judicial*, p. 129.

²⁵³ MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 395.

Ejecutivo puede diferenciarse de otras instancias del Estado. La confusión tiene, sin embargo, una explicación en el voluntarismo que ha caracterizado algunas acciones del Presidente de la República en diferentes momentos de nuestra historia reciente. El Ejecutivo tiene que normar sus acciones tomando en cuenta las opiniones y planteamientos que emanan de la sociedad, de este conglomerado tan heterogéneo compuesto por los ciudadanos. Estos, para actuar o para dar a conocer sus necesidades intentan que éstas se atiendan en sindicatos, en partidos políticos, en asociaciones, en instituciones, en organismos de difusión, los que pueden expresarse a través de movimientos sociales o políticos".²⁵⁴

Para Francisco Javier Osornio, las relaciones Estado-sociedad son fundamentales para el cuestionamiento del sistema presidencial: *"En México, la fuerza excesiva del Ejecutivo es causa y efecto de la debilidad de los otros dos poderes (Legislativo y Judicial). Es preciso comprobar que en las relaciones que se dan entre la sociedad política y la sociedad civil, también se establece un juego de fuerzas que, una vez más juega en favor del Presidente de la República, propiciando la contracción de los poderes cuyo ejercicio normalmente correspondería a la sociedad civil. Es decir, la concentración de poderes que ha logrado el Ejecutivo Federal, tiene una de sus fuentes en la debilidad de otros centros de poder que operan en la organización jurídica y política del Estado Mexicano, y su ejercicio reproduce el esquema de poder desproporcionado que despliega el Ejecutivo Federal, produciendo una hipertrofia en el ejercicio del poder, lo que paradójicamente se convierte en su principal debilidad".²⁵⁵*

De esta manera, el predominio jurídico del Presidente de la República deriva de la Constitución, pues su relevancia política es resultado del propio sistema que tiende a personalizar el ejercicio del poder.

Por lo anterior, podemos afirmar que el incremento del poder implica un correlativo aumento de la responsabilidad en la conducción legal y legítima del mismo, ya que para asegurar que este sistema funcione de manera coordinada, es necesario que se den mecanismos eficaces de control que existen del uso o desuso del poder.

Los mecanismos de control del poder los podemos entender como legales y propiamente políticos, sin embargo, ello nunca limita el sentido de liderazgo institucional que ejerce el titular del Poder Ejecutivo, ni el poder que recae en la persona con la investidura presidencial.

²⁵⁴ MARTINEZ ASSAD, Alberto y Jorge MADRAZO, "El Ejecutivo y los Grupos de Presión" en El Sistema Presidencial Mexicano. Algunas Reflexiones. p. 418.

²⁵⁵ OSORNO CORRES, Francisco Javier, "Estructura Funcional y Orgánica del Ejecutivo Federal en México" en El Sistema Presidencial Mexicano. Algunas Reflexiones. p. 53.

Dicho sentido de liderazgo tiene diversas implicaciones, el Presidente de la República encabeza la jefatura del Estado y del gobierno cuyos integrantes son nombrados por él, así: *"En el Sistema Presidencial el Jefe del Ejecutivo designa libremente a sus colaboradores inmediatos, que son los Secretarios de Estado, sin necesidad de que pertenezcan al partido predominante en el Congreso; los actos de los Secretarios de Estado son, en principio, actos del Jefe de Gobierno, pues aquéllos obran en representación de éste, para la perfección jurídica de sus actos el Jefe de Gobierno no necesita, en general, contar con la voluntad de sus Secretarios y, por todo ello, el único responsable constitucional de los actos del Ejecutivo es el Jefe mismo".*²⁵⁶

Por otra parte, este tipo de jefatura se asemeja a la jefatura del partido político que lo lleva al poder, pues como lo hace notar Jacques Lambert: *"En los países que tienen el sistema de partido único o de partido oficial, y el presidente es el Jefe del Partido; ya no es necesario buscar otra razón que la preponderancia presidencial y en el caso de México la mayoría de los miembros del Congreso pertenecen al PRI, partido que es dominado por el Presidente".*²⁵⁷

Otra característica que tiene el sistema presidencial mexicano, es la capacidad de decisión del Presidente para con los estados miembros de la Federación, pues si bien es cierto que el pacto federal da a los estados independencia y autonomía, el hecho es que el Presidente tiene una gran injerencia en los asuntos políticos locales.

Así, Francisco Javier De Andrea destaca que: *"El Presidente de la República interviene indudablemente en la designación de los candidatos a Gobernadores. Para dichas candidaturas el Presidente se allega de información, lo mismo que el PRI. En otras palabras el PRI hace su propia tema de candidatos. La información del Presidente de la República se coteja con la del Partido y cabe señalar que esta información generalmente se parece mucho".*²⁵⁸

Por otra parte, en los términos del artículo 71 constitucional, la acción generadora de iniciar leyes en México corresponde al Congreso de la Unión a través de los diputados y senadores, así como a las legislaturas de los estados por conducto de sus propios diputados, sin embargo, como rasgo fundamental de nuestro sistema presidencial, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos también tiene ese derecho de iniciativa que, en buena medida, sirve de sustentación al poder que ejerce.

²⁵⁶ TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. Op. cit. p. 255.

²⁵⁷ LAMBERT, Jacques, América Latina. p. 255.

²⁵⁸ ANDREA, Francisco Javier de, "Partidos Políticos y Poder Ejecutivo en México" en El Sistema Presidencial Mexicano. Algunas Reflexiones. p. 412.

Lo considera de esta manera el tratadista Daniel Moreno, cuando afirma que :
*"Entre quienes tienen la facultad de iniciar leyes se encuentra el Ejecutivo, lo que no ocurre con el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, donde la separación de poderes es más acentuada; esta facultad que en cierta forma podría relacionarse con el Parlamento, en realidad es la que ha servido para darle una mayor fortaleza al Poder Ejecutivo, ya que la abdicación de funciones por parte del Legislativo, ha determinado, en la práctica, que sea el propio Presidente quien realice las funciones legislativas. Mucho más grave el hecho de que posea esta facultad, es la circunstancia de que más de un noventa por ciento de las leyes que se aprueban en México han sido iniciadas por el Poder Ejecutivo. Además, es sabido que existe una serie de comisiones, dependencias de tipo administrativo, que son los cuerpos técnicos que elaboran estas leyes, las que consecuentemente son aprobadas por las Cámaras".*²⁵⁹

Para José de Jesús Orozco Henríquez, el fortalecimiento del presidencialismo mexicano se debe a las facultades que el Presidente tiene consagradas en la Constitución y que le dan un liderazgo que bien podría calificarse como "constitucional".

*"Un ejemplo del fortalecimiento constitucional del Ejecutivo son las facultades que se confieren al Estado Mexicano para intervenir en materia económica, con apoyo en los principios básicos de los artículos 27, 28 y 131 de la Carta Magna, previstos desde el texto de 1917 y modificados paulatinamente para adaptarlos a las transformaciones económicas y sociales, las que se han hecho todavía más explícitas en las recientes reformas a los artículos 25 a 28 Constitucionales, mismos que han dado lugar a numerosos ordenamientos legislativos relativos a la rectoría del Estado, la planeación nacional del desarrollo y la intervención económica, de acuerdo con los postulados del llamado Estado Social de Derecho".*²⁶⁰

Este Estado social de Derecho es el paso último que anhela un sistema jurídico que procure para la sociedad el mayor y mejor bienestar, donde la cultura sirva para lograr un estadio social más equitativo y justo; el autor en consulta destaca las facultades que tiene el Presidente de la República en materia de educación para lograr este objetivo.

"Otro aspecto importante de las facultades del Presidente se refiere a su intervención en los lineamientos esenciales de la política educativa y cultural del país por conducto de la Secretaría de Educación Pública, en el sistema federal mexicano la educación es una facultad coincidente, es decir, es competencia tanto de la federación como de los Estados y de los municipios, pero en la

²⁵⁹ MORENO, Daniel. Op. cit. p. 405.

²⁶⁰ OROZCO HENRIQUEZ, Jesús, "El Sistema Presidencial y su Evolución" en El Sistema Presidencial Mexicano. Algunas reflexiones. p. 40.

realidad es la Federación la que tiene el ámbito más amplio en esta materia, ya que el sostenimiento de los servicios educativos es muy oneroso y los erarios locales difícilmente son capaces de mantenerlos en la medida necesaria. Es así, como la Federación, a través de la Secretaría de Educación Pública (que recibe instrucción directa del Presidente de la República), sostiene el sistema educativo con que cuenta el país".²⁶¹

Ahora bien, por lo que respecta a los planteamientos que diversos autores han hecho sobre el redimensionamiento de las acciones del Presidente de la República, ello nos lleva al estudio de cuáles y por qué son las limitaciones que puede llegar a tener el titular del Poder Ejecutivo en el sistema político mexicano.

Para Daniel Cosío Villegas: *"El amplísimo poder del Presidente proviene no sólo de las facultades que acertada o desacertadamente le dan las leyes, sino de otras fuentes. Desde luego una de carácter geográfico: El asiento de los poderes federales está en la Ciudad de México, que se halla más o menos en el centro del país; pero en todo caso y como ocurre con París en una posición - radial -. Esto quiere decir por ejemplo que las mercancías europeas desembarcadas en el puerto de Veracruz tienen que pasar por la Ciudad de México, para llegar al consumidor de todos los Estados de la República, excepto los de Puebla y Tlaxcala, que están de paso. Este simple hecho geográfico ha determinado con el tiempo una concentración demográfica, económica, cultural y política que ha convertido al Distrito Federal en el órgano vital de la nación. Es decir, México".²⁶²*

Al referirse al "presidencialismo mexicano" el Dr. Jorge Carpizo en su muy particular análisis nos explica que:

"En México el poder ejecutivo es el predominante, es el centro del sistema político y toda la vida política del país gira alrededor de él. En mi criterio, las causas de dicho predominio del presidente mexicano son: a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales. b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política. c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado. d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, y las amplias facultades que tiene en materia económica. e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él. f) La fuerte influencia en la opinión pública a

²⁶¹ *Ibid.*, p. 41.

²⁶² COSÍO VILLEGAS, Daniel, El Sistema Político Mexicano. Las Posibilidades del Cambio. p. 24.

través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación. g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo. h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas. i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado. j) El gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal, y k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione".²⁶³

Por su parte, Arturo González Cosío enuncia siete razones del poder que el Presidente de la República ejerce en México: "1) La estructura del partido oficial, 2) el debilitamiento de los caciques locales y regionales, 3) la unidad burocrática, 4) el debilitamiento del ejército, 5) la creciente centralización impositiva en asuntos fiscales, 6) el aumento de medios y vías de comunicación, 7) el crecimiento hipertráfico de la capital".²⁶⁴

Otros dos distinguidos autores mexicanos que han estudiado el sistema presidencial mexicano y que se ocupan del fenómeno de la preeminencia del Poder Ejecutivo son Héctor Fix-Zamudio y Jorge Gaxiola. El primero de ellos señala que: "Los elementos que fortalecen la supremacía del Ejecutivo son: A) los factores técnicos que se manifiestan en la planeación de los aspectos económicos, financieros y de seguridad social y B) los factores sociopolíticos que se manifiestan en la necesidad de asegurar la estabilidad política y la concentración de facultades para resolver con energía y diligencia los problemas nacionales".²⁶⁵ En tanto que el segundo considera que: "Dos han sido las causas del crecimiento del Ejecutivo: a) la planificación y el intervencionismo en materia económica y b) los graves peligros internacionales".²⁶⁶

Sin pretender hacer un análisis de Derecho comparado del punto que nos ocupa, habremos de citar la opinión de algunos tratadistas extranjeros que desde sus particulares instancias han revisado la supremacía del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes públicos.

²⁶³ CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales. Op. cit. pp. 331 y 332.

²⁶⁴ GONZALEZ COSIO, Arturo, "Notas para un Estudio sobre el Estado Mexicano" en México: Cuatro Ensayos de Sociología Política. p. 139.

²⁶⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Supremacía del Ejecutivo en el Derecho Constitucional Mexicano" en Comunicaciones Mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado. p. 176.

²⁶⁶ GAXIOLA, Jorge F., "La Presidencia de la República" en Revista de la Facultad de Derecho. UNAM. p. 48.

César Enrique Romero, jurista argentino, nos explica que: "Los principales factores para el crecimiento del Poder Ejecutivo son: a) La frecuencia de los estados de emergencia, b) las atribuciones militares, c) la dirección de las relaciones internacionales, d) la política y los programas de progreso económico y social, e) la dirección burocrática, f) la delegación de facultades legislativas, g) la crisis del Parlamento y de los partidos políticos tradicionales, h) la decadencia del federalismo, i) la lucha contra los grupos de presión, j) el liderazgo y la Jefatura del Estado, k) el progreso técnico y científico, l) la masificación e industrialización de la sociedad contemporánea y m) la planificación".²⁶⁷

Eduard S. Corwin, al hacer un análisis del Poder Ejecutivo en el mundo, establece un listado de puntos que condensa en buena parte mucho de lo que aquí hemos venido tratando: "La Presidencia actual es el resultado de: a) la aceptación social de la idea de que el gobierno debe ser activo y reformista y no un simple protector del orden establecido, b) el derrumbe del Federalismo legislativo, c) el derrumbe del principio de la división de poderes como definición de la relación que debe existir entre el Congreso y el Ejecutivo en la creación de las leyes, d) el derrumbe del principio de que el Poder Legislativo no puede delegar sus facultades, e) el efecto de las dos guerras mundiales sobre las atribuciones del Presidente como comandante en jefe y de su papel en las relaciones internacionales".²⁶⁸

El español Antonio Cano Martínez, precisa que: "El robustecimiento del Ejecutivo se debe principalmente a tres funciones: a) el poder total de la fuerza militar en manos del Ejecutivo, como consecuencia de las dos guerras mundiales, b) la diplomática, c) la planificación y como corolario, la concentración del poder económico, y esta concentración se produce en el tramo medular del poder, ... El poder económico no puede diluir sus competencias, pues precisa de mucha agilidad y pocas trabas".²⁶⁹

Joseph La Palombara, de nacionalidad inglesa, dice: "La concentración de poderes en el Ejecutivo se debe principalmente a: a) las emergencias nacionales, b) los poderes de emergencia que las Constituciones depositan en el Ejecutivo, c) las reformas constitucionales que han alterado la distribución de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo, d) el creciente número y la complejidad de la política y los problemas del gobierno, e) el aumento de la intervención gubernamental, f) la inclinación ideológica a un concepto de Ejecutivo fuerte y centralizado y g) el arraigado impulso, suman para otorgarle liderazgo a una sola persona".²⁷⁰

²⁶⁷ ROMERO, César Enrique, "El Poder Ejecutivo en la Realidad Política Contemporánea" en Jurisprudencia Argentina, p. 2.

²⁶⁸ CARWIN, Eduard S., El Poder Ejecutivo, Función y Poderes 1787-1957, p. 8.

²⁶⁹ CANO MARTINEZ, Antonio, "La Primicia del Poder Ejecutivo en el Estado Contemporáneo" en Revista de Estudios Políticos, p. 114.

²⁷⁰ LA PALOMBARA, Joseph, Politics Within Nations, p. 211.

De acuerdo con el desarrollo teórico-jurídico expuesto con antelación, es posible concluir que el papel que dentro del Estado mexicano ha desempeñado el presidencialismo se puede catalogar como un hecho trascendental y por demás importante. Curiosamente, de la investigación de autores extranjeros podemos destacar la característica de que el Presidente es el Jefe Supremo de las fuerzas armadas. Coincidentemente, casi ninguno de los autores nacionales hace énfasis en este punto y quizá quien más se aproxima sea el Dr. Jorge Carpizo, cuando señala la lealtad del ejército como elemento que además de cierto es también fundamental para el mantenimiento de la vigencia de las instituciones nacionales.

En este contexto, vemos que la figura del Presidente de la República, a la luz del análisis de observadores internacionales, tiene peso y fortaleza a partir de su jefatura militar y del papel que juegue en el concierto mundial, así como de su capacidad gestora y de negociación, pero sobre todo del liderazgo que ejerce al interior de cada una de las naciones.

Por otra parte, resulta interesante hacer notar que autores como Arnaldo Córdova, coinciden en aceptar los beneficios de un sistema presidencial fuerte, al decir que: *"El papel central que el Estado ha desempeñado en el desarrollo de México, como a nadie puede escapar, corresponde en realidad al hecho de que el Poder Ejecutivo ha sido fortalecido, como único camino para que el Estado desempeñe tal papel. Es dudoso que cualquier otro tipo de organismo político, democrático representativo, parlamentario o militarista hubiera resultado funcional para el país. Una democracia representativa del tipo clásico o un régimen parlamentario, habrían prolijado probablemente un Estado de lucha permanente entre los diferentes grupos militares o localistas, esto mientras que una dictadura militar habría provocado una revolución popular".*²⁷¹

A mayor abundamiento, Pablo González Casanova comenta que: *"Se observa que el régimen presidencialista sirvió para acabar con las conspiraciones del Legislativo, del ejército y del clero, que el partido predominante sirvió para acabar con los caudillos y sus partidos de membrete, que el régimen centralista de hecho sirvió para acabar con los feudos regionales, que la intervención en el gobierno local más que eliminar a los municipios libres sirvió para controlar a los caciques locales, que el Estado empresario fue la base de una política nacional de desarrollo económico e industrial".*²⁷²

En este orden de ideas, nosotros coincidimos en la conveniencia de que exista un sistema presidencial fortalecido en el marco del Derecho que haga frente a presiones extranjeras que pudiesen atentar en contra de la soberanía nacional, dotado con facultades para ordenar y dirigir la política económica en función del

²⁷¹ CORDOVA, Arnaldo, La Formación del Poder Político en México. p. 45.

²⁷² GONZALEZ CASANOVA, Pablo. Op. cit. p. 60.

interés de la sociedad y con el contrapeso de un Congreso de la Unión, legal y legítimamente constituido, donde la propia pluralidad y la participación social en la representación partidista de las Cámaras, permita al Presidente ejercer un control mesurado del poder.

En tal virtud, el sistema presidencial mexicano no debe escapar a las premisas antes señaladas, siendo a nuestro juicio por demás necesario, que a la brevedad posible se atiendan tres aspectos fundamentales relacionados con la figura del Presidente de la República y que son: a) Preservación de la unidad nacional; b) Desvinculación real y auténtica respecto del partido político que lo llevó al poder; y c) Revisión del régimen constitucional de responsabilidades a que está sujeto.

a) Preservación de la unidad nacional.- El Presidente de la República debe procurar a toda costa mantener la unidad en lo fundamental de la nación y no desviar la vista del proyecto nacional plasmado en la Constitución. Esto quiere decir que mientras los mexicanos cuenten con objetivos comunes y mantengan la unidad que los cohesionan como país y como cultura, se requerirá el ejercicio de un liderazgo firme y decidido que articule la ya de por sí disímbola y heterogénea sociedad mexicana. Para que prevalezca el Derecho, este liderazgo le corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal, es él quien debe tener la visión del estadista moderno para no cambiar un rumbo que ya se encuentra trazado en la Constitución y que, en buena medida, representa uno de los objetivos de la reforma del Estado.

b) Desvinculación real y auténtica respecto del partido político que lo llevó al poder.- La militancia y actividad partidista es plenamente justificable en la disputa por el poder, de hecho, en un sistema electoral de partidos políticos tan acendrado como lo es el mexicano, resulta por demás utópico pretender aspirar a la más alta magistratura sin contar con el respaldo de una declaración de principios, programa de acción y plataforma electoral que sólo una organización política puede brindar. No obstante, el hecho de que al Presidente electo tradicionalmente se le haya considerado como jefe nato del partido al que pertenece, ha traído consecuencias muy poco positivas para el desarrollo democrático de nuestro país, al ponerse en duda la imparcialidad de la participación del gobierno en la organización de los procesos comiciales y al centralizarse en su persona la toma de decisiones políticas que afectan la autonomía de aquellos estados gobernados por funcionarios que pertenecen al mismo partido político. Por ello, resulta por demás relevante que al asumir su cargo el actual titular del Poder Ejecutivo Federal, haya expresado que: "*Como Presidente de la República procuraré con todos los partidos políticos por igual, un trato fundado en el diálogo, el respeto y la verdad. Esa será la norma en mi relación con sus dirigencias y con sus representantes populares. Cumpliré estrictamente con la ley gobernando para todos, sin distinción ni favoritismos de ninguna especie. Repito enfáticamente que, como Presidente de la República, no interverdré bajo ninguna forma en los procesos ni en las decisiones que*

corresponden al partido político al que pertenezco".²⁷³ Sin duda, del cumplimiento irrestricto de ese importante compromiso dependerá la realización de otro de los objetivos básicos de la reforma del Estado en México.

c) Revisión del régimen constitucional de responsabilidades a que está sujeto.- Dadas las circunstancias actuales de nuestro país, el pueblo se encuentra en un grado máximo de susceptibilidad respecto al comportamiento cabal y honesto de los servidores públicos, pues la corrupción y las actividades ilícitas de muchos de ellos han provocado una natural desconfianza y una actitud crítica de la opinión pública más aguda y vigilante en este sentido. Sin embargo y pese a las constantes observaciones que al respecto se han formulado, el Presidente de la República que es el principal responsable de una gestión administrativa y financiera totalmente transparente, goza prácticamente de un "fuero-inmunidad" que nuestra Constitución le confiere al disponer en el artículo 108, párrafo segundo, que durante el tiempo de su encargo, *"sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común"*.

Tal precepto ha propiciado que el Presidente de la República sea intocable, pues *"a pesar de que la doctrina ha insistido sobre la necesidad de que se defina lo que debe entenderse por 'delitos graves del orden común' e, incluso, ha propuesto soluciones, el Constituyente Permanente hizo caso omiso y persiste la laguna respectiva"*.²⁷⁴ Así, la solución que se antojaría más conveniente sería la de que se precisen los casos en que se puede proceder penalmente en contra del titular del Poder Ejecutivo Federal durante su mandato, ya que de no suceder así, se sigue corriendo el riesgo de que los derechos más caros del pueblo mexicano resulten conculcados sin que haya posibilidad jurídica de imputar responsabilidad alguna a dicho funcionario. Por otra parte, sería muy saludable revisar el procedimiento aplicable en estos casos, pues actualmente el artículo 111 constitucional en su párrafo cuarto, sólo se concreta a señalar que: *"Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable"*; lo cual quiere decir que en el remoto caso de que se le pretendiera imputar la comisión de un "delito grave del orden común", la Cámara de Diputados debe hacer la acusación respectiva, *"previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes"*, o sea que si se encontraran los quinientos diputados que integran la Cámara, se requeriría por lo menos que doscientos cincuenta y uno estuvieran a favor de que se procediera en contra del Presidente de la República, situación que en la práctica es muy poco probable que se configure, si tomamos en cuenta el número de diputaciones que generalmente consigue el partido político al que pertenece el titular del Poder Ejecutivo Federal. Asimismo, en la

²⁷³ *"Discurso de toma de posesión del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León"*. Op. cit. p. IV.

²⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, 1985. Op. cit. p. 262.

difícil eventualidad de que procediera la acusación, sigue en pie la interrogante de cuál sería la legislación penal que tuviera que aplicar la Cámara de Senadores, pues evidentemente no existe disposición alguna al respecto, en el entendido de que para imponer una sanción dicha Cámara tiene que dictar una resolución que haya sido aprobada por *"las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado"*, según lo prescribe el penúltimo párrafo del artículo 110 constitucional.

III. Poder Legislativo y nueva correlación de fuerzas

En nuestra Constitución Política existe la participación, colaboración o concurrencia de los poderes, por razón de su interdependencia jurídico-política y por cuestiones de coyuntura histórica, según hemos explicado anteriormente; así, las funciones que fueron otorgadas por el Constituyente originario y las que se han ido estableciendo con el paso del tiempo por el Constituyente Permanente, no se desempeñan de manera aislada, sino que existe una frecuente cooperación y una reciprocidad en muchos actos del Estado; por ejemplo, sabemos que en sentido estricto el Ejecutivo no se dedica a su función de ejecutar la ley o a la realización de actos propios de administración pública, sino que además tiene atribuciones legislativas y judiciales que la propia Constitución le da y así sucede también con los Poderes Legislativo y Judicial.

Esta competencia funcional de los tres poderes federales nos indica que tanto el Legislativo como el Ejecutivo están investidos de poder público o sea de poder de mando. En efecto, el Legislativo manda a través de la ley, en tanto que el Ejecutivo lo hace por medio de la fuerza material. En el caso del Judicial, carece de los atributos de aquellos dos poderes; no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos sólo esclarecen la voluntad ajena, en este caso, la del legislador que se encuentra contenida en la ley, ya sea suprema o secundaria, consecuentemente, podemos decir que el único poder que tiene es el coercitivo, pues a través de él puede realizar su función de resolver controversias, lo cual exige el cumplimiento de un fallo y la ejecución material del mismo.

Con relación a lo anterior, el maestro Tena Ramírez señala que: *"... el poder judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, es decir por encima de los otros dos poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la Ley Suprema"*.²⁷⁵ Por otro lado, Carré de Malberg explica que: *"la separación o especialización orgánica de las funciones tropieza con un óbice por el hecho de que entre las funciones propiamente dichas de legislar, administrar y juzgar en el sentido material, existen ciertos puntos de contacto y, como se ha expresado, algunas zonas limítrofes o zonas mixtas, que comprenden atribuciones que por su*

²⁷⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. Op. cit. p. 245.

*naturaleza participan de dos poderes funcionales, como es el caso de la iniciativa de leyes, puesto que ella en cierto sentido es un acto de potestad legislativa".*²⁷⁶

Tena Ramírez, vuelve a referirse al tema cuando afirma que: "Algunos autores consideran que la promulgación forma parte de la función legislativa y constituye, por ende, una excepción a la división de poderes, todo ello en virtud de que la promulgación revela la existencia de la voluntad del legislador y porque da a dicha voluntad su fuerza ejecutoria. Pensamos que, por el contrario, la promulgación es una consecuencia de la división de poderes, pues mientras al Poder Legislativo le corresponde dar la norma del deber ser, al Ejecutivo le toca llevar a la práctica, ejecutar la voluntad del legislador; en el proceso de ejecución el acto inicial consiste en dar fe de la voluntad del legislador y en ordenar que se cumpla y se notifique. Por la división de poderes, el legislativo no puede llevar a cabo estos actos, que son de naturaleza ejecutiva; al votar la ley, las Cámaras obligan al Ejecutivo a que la promulgue, pero no pueden promulgarla ellas mismas, por no ser la promulgación acto legislativo".²⁷⁷

Por lo que respecta a la facultad de veto, el autor en consulta nos dice: "El veto si es un acto (en referencia a la promulgación) por el que el Ejecutivo participa en la función legislativa ya sea cuando hace objeciones o bien cuando se manifiesta tácitamente su aquiescencia, al no formularlas, la diferencia se explica; en el veto el Ejecutivo tiene potestad de elección, voluntad propia, puede sumarse a la del legislativo o puede oponerse a ella; en la promulgación el Ejecutivo ya no puede mezclarse en la voluntad del legislativo, sino que tiene que acatarla, quiéralo o no".²⁷⁸

Ahora bien, por cuanto hace a la relación que guardan entre sí los poderes federales y a los actos que se dan para la formación de leyes, Jorge Sayeg Helú, apunta que: "Varios son los sucesivos actos que comprende la función legislativa; que integran, por ello mismo, el llamado proceso legislativo, y cuya realización corresponde, aunque no de manera exclusiva, como habremos de ver, al Poder Legislativo, ya que el Ejecutivo y aun el Judicial, concurren también al referido proceso".²⁷⁹

En reafirmación de lo anterior, el mismo autor concluye que: "La iniciativa, la discusión y la aprobación de la ley que, efectivamente, en términos generales realiza el Poder Legislativo, por mandato constitucional, preceden sucesivamente a la sanción, a la promulgación y a la publicación de ellas, que de manera sucesiva también, realiza el Poder Ejecutivo por disposición constitucional".²⁸⁰

²⁷⁶ CARRE DE MALBERG, R. Teoría General del Estado. p. 321.

²⁷⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. p. 456.

²⁷⁸ Ibid. p. 457.

²⁷⁹ SAYEG HELU, Jorge, El Poder Legislativo Mexicano. p. 209.

²⁸⁰ Ibid. p. 213.

Cabe mencionar, sólo con el fin de estar en aptitud de precisar las bases sobre las cuales tiene que abordarse el tema del fortalecimiento del órgano legislativo federal, que consideramos indispensable precisar, aunque sea en forma muy somera, cuál es el papel que le corresponde desempeñar en nuestro sistema político al Poder Legislativo.

Así, el Dr. Jorge Carpizo, desde una perspectiva constitucional general, explica que: *"En la ley fundamental se precisa si el poder legislativo se divide en dos cámaras o si se deposita sólo en una. En algunos países, el sistema bicameral responde a la existencia de un régimen federal y se considera que el senado representa a las entidades federativas. En otros países, el sistema sirve para asegurar algunos derechos de grupos minoritarios y porque se aprovecha la experiencia de personas ajenas a la vida política del país, las que no aceptarían participar en una campaña política. En algunos países, la segunda cámara es realmente colegisladora, mientras en otros sus facultades se concretan a un veto suspensivo respecto a la labor de la otra Cámara. En las constituciones se especifican los requisitos que deben satisfacer los legisladores; cuántos años duran en el cargo; cómo se califica su elección; las protecciones que tienen, que son de diversa naturaleza, como que no son responsables por las opiniones que emiten durante el desempeño del cargo, aunque tales expresiones puedan ser delictivas y no se puede ejercitar acción penal en su contra, si antes no lo autoriza la propia cámara legisladora. También se señala el periodo de sesiones y las sesiones extraordinarias, así como el número de legisladores que debe estar presente para que una sesión pueda llevarse a cabo (quórum de asistencia) y el número de votos para que una propuesta pueda ser aprobada (quórum de votación). La principal función del poder legislativo estriba en dar la ley. La constitución le indica, en lo fundamental, el procedimiento que hay que seguir, las diversas hipótesis que se pueden presentar en el proceso de creación de la ley. La función primordial del poder legislativo es crear la ley, que es una norma de carácter general y abstracto; también expide decretos que son normas que se refieren a determinadas personas, lugares o tiempos; impone las contribuciones; realiza ciertas labores administrativas como el nombramiento de su propio personal; concede amnistias y, en determinados supuestos, conoce y resuelve sobre las faltas del titular del poder ejecutivo y de otros altos funcionarios. Otras atribuciones que en la mayoría de los casos posee el poder legislativo son: la declaración de guerra, la revisión de la cuenta anual (gastos) del gobierno, aprobación de los créditos extranjeros y el permiso para que tropas extranjeras puedan atravesar el país".*²⁸⁷

²⁸⁷ CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales. Op. cit. pp. 299 y 300.

1. Fortalecimiento del Poder Legislativo

El presente tema, sin duda, ha sido uno de los fenómenos sociopolíticos más interesantes que se han presentado en el contexto internacional, fundamentalmente en los países europeos, donde la evolución y el crecimiento de los poderes legislativos depositados en los parlamentos, es una de las notas características del constitucionalismo democrático imperante en aquellas latitudes.

En tal virtud, el estudio del mismo fenómeno en el marco del Derecho Constitucional de nuestro país, no puede prescindir de algunas referencias a lo sucedido en otros sistemas políticos, pues como lo hace notar Rodolfo Duarte Rivas: *"La comprensión del desarrollo futuro del Congreso mexicano tendrá que partir de la visión comparativa de las asambleas políticas en otras democracias representativas. Sin desconocer las condiciones históricas que seguirán impactando en el desenvolvimiento futuro del país, todo proceso modernizador mira hacia afuera e incorpora para su propio desarrollo, adoptándolas a sus peculiares circunstancias, estructuras e instituciones que han probado su desempeño con rendimientos"*.²⁸²

Así, el desarrollo del cameralismo nacional viene coaligado a un fenómeno de carácter internacional denominado crisis del parlamentarismo, que tiene que ver con la concentración excesiva de atribuciones en el Ejecutivo, gabinete o primer ministro, para hacer frente a las necesidades de un Estado cada vez más presente en todos los sectores de la sociedad.

Por esta razón, la particularización de actividades del Parlamento y el consecuente fortalecimiento del Ejecutivo, se refiere a un proceso iniciado desde los años cuarentas, en razón de que los poderes de las cámaras legislativas se encontraron en inferioridad de condiciones para realizar las cada vez más complejas y numerosas tareas del Estado, su gobierno y su administración pública.

Sin embargo, no se puede afirmar que se haya presentado realmente una decadencia parlamentaria, puesto que las nuevas tareas gubernamentales no habían sido hasta entonces asumidas por ningún órgano del Estado, por lo que el incremento de poder por parte del Ejecutivo no fue resultado de reducir atribuciones a la legislatura.

En este sentido, Andrea Manzalla nos confirma que: *"El papel de los parlamentos, se mide no tanto con el parámetro de las competencias parlamentarias en sí mismas consideradas, cuanto mediante el grado de coordinación y de condicionamiento recíproco que los poderes y procedimientos parlamentarios*

²⁸² DUARTE RIVAS, Rodolfo, *"El Significado del Poder Legislativo en la Reforma del Estado Mexicano"* en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios. p. 66.

presentan respecto a procedimientos y poderes exteriores al Parlamento;²⁸³ nosotros agregaríamos poderes presidenciales.

En México, como es sabido, a diferencia de su antecesor, el Congreso Constituyente de Querétaro optó por delinear un sistema constitucional en el que descollara la presencia del Poder Ejecutivo Federal. En efecto, según lo hace notar el maestro Orozco Henríquez: *"A pesar de la reciente y dura experiencia del general Díaz, respecto de la cual en el mensaje de Carranza al Congreso de Querétaro se criticaron severamente la gran concentración de poder en el Ejecutivo que había entronizado la dictadura y los graves abusos en que ésta había incurrido, el propio proyecto de Constitución presentado por Carranza se inclinó por un nuevo reforzamiento del ejecutivo, probablemente influido por las ideas de Emilio Rabasa en el sentido de que la sujeción teórica del presidente al Congreso lo había llevado a utilizar métodos dictatoriales para poder gobernar, sin tomar en cuenta que desde 1874 el texto constitucional de 1857 había sido modificado sobre el particular y aquella crítica no era del todo procedente"*.²⁸⁴

En esta tesitura, el Constituyente de Querétaro no tuvo ningún inconveniente en establecer una serie de medidas encaminadas a fortalecer al Poder Ejecutivo respecto del Poder Legislativo, siendo de destacar, entre otras: a) la restricción de causales del juicio de responsabilidad al Presidente de la República, limitándolas a traición a la patria y delitos graves del orden común; b) la reducción de la actividad del órgano legislativo a un solo periodo de sesiones ordinarias; c) la supresión de la facultad de la comisión permanente para convocar de oficio a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión para atribuirsele precisamente al Presidente de la República; d) la modificación de las reglas requeridas para superar el veto presidencial cambiando de la mayoría absoluta a las dos terceras partes de los diputados y senadores para la segunda aprobación; e) la adopción del sistema de elección directa para el titular del Poder Ejecutivo; y f) la abolición de la vicepresidencia de la República.

No obstante, esto fue nada más el principio, pues como lo señala el propio maestro Orozco Henríquez: *"Diversas reformas constitucionales posteriores a la entrada en vigor de la Constitución de Querétaro ..., tendieron a fortalecer nuevamente al Ejecutivo, en un proceso de concentración de facultades siempre creciente, en especial por la forma tan generosa en que varias de esas facultades fueron desarrolladas por la legislación ordinaria, así como por el surgimiento de prácticas y costumbres que ampliaron la competencia del Ejecutivo, amen de aquellas derivadas de la estructura del sistema político bajo el régimen de partido predominante, cuya jefatura real ha correspondido al Presidente de la República,*

²⁸³ MANZALLA, Andrea, La Constitución Española de 1978. Estudio Sistemático. p. 487.

²⁸⁴ OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús, "El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su Evolución Posterior" en Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario. p. 229.

*todo ello contribuyendo a que éste tuviera un poder excesivo en distintas áreas".*²⁸⁵

Afortunadamente, en las últimas tres décadas del presente siglo, se ha observado una tendencia cada vez mayor a tratar de preservar constitucionalmente un mayor equilibrio entre los Poderes de la Unión, así cabe destacar que: *"después de un período de transición en que junto a reformas que robustecieron al Ejecutivo hubo otras que buscaron fortalecer, así fuese incipientemente, a los otros órganos, y a partir de la década de los setenta el proceso de concentración de facultades se ha revertido para beneficiar a los órganos Legislativo y Judicial, si bien es claro que todavía no se obtiene el equilibrio deseado, en buena medida debido también a la estructura del sistema político mexicano, aún cuando se han dado pasos importantes para su modernización".*²⁸⁶

Bajo este contexto, en virtud de diversas reformas constitucionales se han venido vigorizando los aspectos orgánicos y funcionales del Poder Legislativo Federal, siendo de destacar, a nuestro juicio, dos cambios substanciales:

a) Nueva forma de integración electoral de la Cámara de Diputados y de Senadores, mediante la adopción de los sistemas de representación proporcional y de asignación de primera minoría, respectivamente, pues es obvio *"que la representación de las minorías en los órganos legislativos constituye uno de los controles intraorgánicos indispensables en todo sistema democrático constitucional y, simultáneamente, el consecuente pluralismo ideológico en ambas cámaras imprimiría un mayor dinamismo en su actividad deliberativa y una mayor eficacia en los controles interorgánicos que se les encomienda".*²⁸⁷

b) Establecimiento de un doble período ordinario de sesiones para el Congreso de la Unión, uno que inicia el 1º de septiembre y que debe culminar a más tardar el 15 de diciembre del mismo año, salvo cuando el Presidente de la República comience su encargo, pues en este caso las sesiones pueden extenderse hasta el 31 de diciembre, y el segundo lapso que va del 15 de marzo hasta el 30 de abril del mismo año. Con ello, *"se amplía razonablemente hasta cinco meses el tiempo que puede estar reunido ordinariamente el Congreso, es decir, un mes más o 20% más que con anterioridad, y reduce el lapso de ocho meses durante el cual permanecía en receso, a intervalos aproximadamente de tres meses y medio, lo cual permite una programación más adecuada del trabajo de las cámaras y propicia el mejor desempeño de las tareas legislativas y las de control, contrapeso y equilibrio político que les corresponden".*²⁸⁸

²⁸⁵ Ibid. p. 237.

²⁸⁶ Ibid. pp. 237 y 238.

²⁸⁷ Ibid. p. 266.

²⁸⁸ Ibid. p. 268.

A. Controles respecto del Poder Ejecutivo

La moderna doctrina del Derecho Constitucional se ha esmerado en descubrir nuevos criterios para la distribución y la racionalización del ejercicio del poder público, de tal suerte que, sobre este particular, el Dr. Fix-Zamudio comenta que: *"coincidimos con las penetrantes observaciones del destacado tratadista español Manuel García Pelayo, en cuanto considera que no puede afirmarse que el mantenimiento y la funcionalidad jurídico-política de la división clásica de los poderes carezcan de significación, sino que simplemente han modificado su sentido, en cuanto tienen la función de contribuir a la racionalidad del Estado democrático introduciendo factores de diferenciación y articulación en el ejercicio del poder político por las fuerzas sociales y de obligar a los grupos políticamente dominantes a adoptar el contenido y su voluntad a un sistema de formas y de competencias, objetivando así el ejercicio del poder. En virtud de los cambios mencionados anteriormente se han pretendido descubrir nuevos criterios de distribución del poder, y el mismo García Pelayo considera digna de mención la teoría del jurista alemán W. Stefani quien distingue las siguientes categorías: a) división horizontal que coincide con la tripartición clásica; b) la división temporal, o sea la duración limitada y la rotación en el ejercicio del poder público; c) la división vertical o federativa, que se refiere a la distribución del poder entre la instancia central y las regionales o locales; d) la división decisoria; y e) la división social de poderes entre lo estratos o grupos de la sociedad".*²⁸⁹

Así pues, dentro del contexto de la llamada división horizontal del poder, la propia teoría reconoce dos sectores fundamentales: el del control intraorgánico o autocontrol y el del control interorgánico o externo: *"considerados como restricciones que el constituyente estableció dentro de cada órgano o bien de manera recíproca entre ellos, para lograr su funcionamiento equilibrado".*²⁹⁰

Consecuentemente, resulta oportuno hacer un somero repaso de esos mecanismos constitucionales o "controles interorgánicos", mismos que paulatinamente se han ido poniendo en manos del Poder Legislativo y que tienen como propósito atemperar la preeminencia del Poder Ejecutivo en nuestro país. Para tal efecto, seguiremos la clasificación de las facultades de control que propone el maestro Orozco Henríquez sobre nombramientos presidenciales, gestión administrativa, así como aspectos financieros y hacendarios.

a) *Facultades de control sobre nombramientos presidenciales.- "En México, como en el resto de las constituciones latinoamericanas, se establecen diversos controles y límites a la facultad presidencial de nombramiento, especialmente al*

²⁸⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor, La Constitución y su Defensa, pp. 12-14.
²⁹⁰ Idem.

*requerir la ratificación del órgano Legislativo o de alguna de sus cámaras en el caso de nombramientos de funcionarios judiciales y militares de mayor jerarquía, así como de funcionarios diplomáticos y, en ocasiones, hacendarios. En ciertos casos, pues, las cámaras pueden negar su aprobación a los nombramientos que les proponga el Ejecutivo y que no consideren idóneos en los supuestos previstos constitucional o legalmente".*²⁹¹

Sin dejar de reconocer que se trata de un medio de control interorgánico, pues importante resulta el hecho de que la asunción a un cargo público por un alto funcionario nombrado por el Ejecutivo dependa de la anuencia que deba dar el Poder Legislativo por conducto de cualquiera de sus cámaras, consideramos que esta facultad de control se vería fortalecida si en todos los casos la ratificación o aprobación estuviera sujeta a un *quórum* de votación especial, esto es, a una mayoría calificada de los miembros presentes de la cámara que tenga a su cargo ejercer la atribución correspondiente, tal como sucede por ejemplo, con la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia (artículo 96), pues al ser necesario que entre las principales fuerzas políticas representadas en el órgano legislativo se formen consensos sobre la pertinencia o impertinencia de la designación o nombramiento respectivo, se impide así que haya imposiciones unilaterales del titular del Poder Ejecutivo avaladas por el voto de los legisladores que pertenecen al mismo partido político.

Cabe agregar que si un nombramiento específico depende del concurso de dos Poderes de la Unión, resulta evidente que la remoción no puede dejarse libremente a la decisión del titular del Poder Ejecutivo Federal, como está previsto absurdamente hoy en día respecto del Procurador General de la República (artículo 102, apartado A), pues en todo caso, lo más lógico y razonable es que la propia Constitución señale una periodicidad para el ejercicio del cargo y que durante el mismo la remoción sólo sea procedente en los términos del Título Cuarto de la propia Ley Fundamental.

b) *Facultades de control sobre la gestión administrativa.- "Entre los medios - distintos al estricto proceso legislativo- empleados por las cámaras para controlar constantemente la gestión administrativa del gobierno, cabe mencionar: a) los informes; b) las preguntas; c) las interpelaciones; d) las mociones, y e) las investigaciones (mientras que los cuatro primeros se desarrollan dentro de cada asamblea, el último se realiza fuera de las salas de las cámaras). Aun cuando los mecanismos anteriores tuvieron su origen en los regímenes parlamentarios, desde el siglo pasado se utilizan cada vez más, incluso -con ciertas adaptaciones- en los regímenes presidenciales, a efecto de que las cámaras puedan conocer las noticias y los datos necesarios para formular sus propios juicios y permitir una*

²⁹¹ OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús, "El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su Evolución Posterior". Op. cit. pp. 270 y 271.

*plena valoración del comportamiento del gobierno a fin de ejercer adecuadamente sus diversas facultades".*²⁹²

Por cuanto hace a la atribución que tiene el Poder Legislativo Federal de recibir informes de parte del Poder Ejecutivo, en los términos del artículo 69 constitucional el Presidente de la República tiene la obligación de asistir a la apertura de sesiones del primer periodo ordinario del Congreso de la Unión y de presentar un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. Al respecto, cabe advertir que dada nuestra forma de gobierno, el Presidente de la República en su carácter de jefe de Estado y de gobierno es políticamente irresponsable ante el Congreso de la Unión, por lo cual, no puede ser sujeto de interrupción e interpelación alguna por parte de los señores legisladores.

Sin duda, este asunto de las interpelaciones al Presidente de la República durante su informe, se ha vuelto uno de los temas más controvertidos en los últimos años; así, al hacer una breve reseña sobre el particular, Manuel González Oropeza comenta lo siguiente: *"Actualmente, la cuestión sobre los informes presidenciales es sobre si los integrantes del Congreso pueden interpelar al Presidente mientras éste rinde su informe. El 1º de septiembre de 1981 los diputados Juan de Dios Castro y Edmundo Gurza trataron de interpelar al Presidente José López Portillo en su V informe de gobierno. Pero, el caso más dramático fue el presenciado en el último informe rendido el 1º de septiembre, ya que a partir de 1989, los informes se rinden el 1º de noviembre según el artículo 65 constitucional. En 1988 el presidente Miguel de la Madrid presentó su informe ante la LIV Legislatura donde el 48% de su integrantes era de oposición. En esa ocasión los diputados Jesús Luján, Jorge Martínez y Almaraz, Ismael Yáñez Centeno y Vicente Coca Álvarez, así como el senador Porfirio Muñoz Ledo solicitaron interpelar al presidente de la República, quien fue interrumpido por lo menos en cuatro ocasiones. El Presidente de la mesa directiva del Congreso, Miguel Montes García, no concedió dichas solicitudes en virtud de que los artículos 8º de la Ley Orgánica del Congreso y 12 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General implican que, sesionando en conjunto las Cámaras del Congreso no se permiten debates ni deliberaciones, sino que la naturaleza es solemne para la apertura del periodo de sesiones del Congreso".*²⁹³

Al respecto, es conveniente precisar que, con las reformas introducidas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de julio de 1994), el asunto de las interpelaciones durante el informe presidencial ha quedado -por lo menos jurídicamente- resuelto, toda vez que en los términos del nuevo texto del artículo 8º de la citada ley, antes

²⁹² *Ibid.* p. 272.

²⁹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, 1994. pp. 307 y 308.

del arribo del Presidente de la República al recinto donde tiene su sede el Poder Legislativo, hará uso de la palabra un legislador por cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso, tales intervenciones deben realizarse en orden creciente y en razón del número de diputados que tenga cada grupo parlamentario, en el entendido de que ninguna de ellas debe exceder de quince minutos. Por otra parte, se puntualiza que esta sesión sólo tiene por objeto celebrar la apertura del periodo de sesiones y que el Presidente de la República presente su informe, de conformidad con lo previsto por el artículo 69 constitucional, por lo que durante la misma no procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores. El presidente en turno del Congreso de la Unión debe contestar el informe en términos concisos y generales, con las formalidades que correspondan al acto y las cámaras harán el análisis respectivo que se desarrollará clasificándose por materias: política interior, política económica, política social y política exterior, asimismo, las versiones estenográficas de las sesiones deben ser remitidas al Presidente de la República para su conocimiento.

Ahora bien, por cuanto hace al alcance que pueda tener esta comparecencia del Presidente de la República como un control interorgánico que respecto de su administración ejerce el Poder Legislativo, coincidimos con el punto de vista de Manuel González Oropeza, cuando afirma que: *"El hecho es que, como lo señala Jorge Carpizo, el informe es un acto político de primera magnitud. Aunque el informe es ante el Congreso, debido a los medios de comunicación, se ha transformado en un mensaje a la nación entera y a los representantes extranjeros. En los informes presidenciales, más que en ningún otro momento, los presidentes justifican acciones emprendidas (verbigracia la expropiación petrolera y el movimiento estudiantil de 1968), anuncian medidas de importancia (por ejemplo, la nacionalización bancaria) o legitiman sus propias administraciones, mediante el recuento de los logros alcanzados. Han dejado pues, de ser una medida exclusiva de la división de poderes, para transformarse en un indicativo del sistema político mexicano".*²⁹⁴

El artículo 93 constitucional, en su párrafo primero, establece que los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos (hoy inexistentes), deben dar cuenta ante el Congreso de la Unión, del estado que guarden sus respectivos ramos una vez que esté abierto el respectivo periodo de sesiones ordinarias. Por cuanto hace a la naturaleza de esta facultad de control que se confiere al Poder Legislativo, el maestro Barquin Alvarez considera que puede interpretarse como: *"Obligación correlativa de la facultad del Legislativo de allegarse los elementos necesarios para cumplir con sus funciones. La obligación de los auxiliares del Ejecutivo puede también explicarse en función del sistema de separación con colaboración de poderes. Asimismo, podría encuadrarse dentro del marco de controles que el Legislativo puede ejercer con respecto del*

²⁹⁴ Ibid., p. 309.

Ejecutivo, aun cuando en este último caso se trataría de un control de naturaleza política, más que jurídica, y resultaría de la posibilidad de que los miembros de las cámaras manifiesten su desaprobación con respecto del informe o de las actividades que desarrolló el secretario".²⁹⁵

Al margen de lo anterior, también resulta incuestionable que los miembros del gabinete son políticamente irresponsables ante el Congreso de la Unión, pues en todo caso, su remoción sería un acto de la competencia exclusiva del Presidente de la República quien es el que los designa como sus colaboradores directos. Por ello, coincidiendo con Barquín Álvarez, los alcances de este medio de control interorgánico entre Legislativo y Ejecutivo, más que jurídicos serían de índole política, pues es claro que: *"El ejercicio del control no sería directo, ya que la Constitución no prevé ninguna declaración de las cámaras, con respecto del informe que rinda el auxiliar del Ejecutivo Federal, en cuanto tal; ni ésta, aun en el caso de ser negativa, podría afectar desfavorablemente a los secretarios, en forma directa, ya que éstos son de libre nombramiento y remoción por parte del titular del Ejecutivo Federal. También, a modo del control indirecto sobre los auxiliares del Ejecutivo podrían formularse preguntas, por parte de los miembros de las cámaras, que no sólo implicaran la obtención de información, sino la intención de poner en evidencia la posible responsabilidad del secretario por incompetencia, negligencia o dolo en el desempeño de sus funciones".²⁹⁶*

Mayor significación reviste la disposición contenida en el párrafo segundo del artículo 93 constitucional que nos ocupa, pues en virtud de reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de enero de 1974, quedó redactada en sus actuales términos salvo la reciente inclusión del Procurador General de la República en la hipótesis normativa correspondiente. Así, este funcionario, los secretarios de Estado, los jefes de departamento administrativo así como los directores y administradores de los organismos descentralizados federales y de las empresas de participación estatal mayoritaria, pueden ser citados por cualquiera de las cámaras que integran el Congreso de la Unión, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Como se puede advertir, se trata de una facultad de control y de fiscalización mucho más determinante, pues en este caso, el funcionario público respectivo está obligado a acudir al llamado del Poder Legislativo a fin de rendir el informe que se le requiera o para contestar las preguntas que le sean formuladas, *"algunas con propósitos informativos y otras para tangencialmente objetar o censurar la política adoptada por el alto funcionario que comparece ante alguna de las cámaras".²⁹⁷*

²⁹⁵ Ibid. p. 416.

²⁹⁶ Ibid. pp. 416 y 417.

²⁹⁷ Ibid. p. 417.

Por ello, coincidimos con la opinión del maestro Orozco Henríquez, cuando afirma que: "a partir de la reforma de 1974, se ha vuelto a dar plena vigencia a este importante mecanismo de control parlamentario, que si bien fue usado en los años posteriores a la promulgación de la Constitución, había caído prácticamente en el olvido desde el periodo del maximato. Así, en cuanto a las llamadas comparecencias de secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo al pleno de la Cámara de Diputados, durante la presidencia de Venustiano Carranza (1917-1920) se llevaron a cabo 21; durante la de Adolfo de la Huerta (1920), 9; la de Alvaro Obregón (1920-1924), 19; la de Plutarco Elías Calles (1924-1928), 7; la de Emilio Portes Gil (1928-1930), 2; bajo la de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), ninguna; por su parte, en la de Abelardo L. Rodríguez (1932-1934), la de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Manuel Avila Camacho (1940-1946), una en cada periodo; en cambio, durante los regímenes de Miguel Alemán Valdés (1946-1952), Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), no hubo comparecencia alguna; durante el periodo de Luis Echeverría Álvarez (1970-1982) se celebraron 36, y en el de José López Portillo (1976-1982) 18, en tanto que en el de Miguel de la Madrid (1982-abril de 1988), 23. Por lo que respecta a la Cámara de Senadores, también ha habido un aumento notable en el número de comparecencias, dándole nuevos bríos y vitalidad al Legislativo; así, por ejemplo, bajo la administración del presidente Miguel de la Madrid, se dieron dieciséis comparecencias de los titulares de las dependencias centralizadas, incluyendo al de la Procuraduría General de la República. En este sentido, es importante destacar también el incremento de las reuniones de trabajo, tanto formales como informales, entre comisiones legislativas y funcionarios federales, habiéndose llevado a cabo en esa administración cuando menos 32 reuniones de trabajo entre diversos funcionarios y las distintas comisiones ordinarias o especiales del Senado de la República".²⁹⁸

En tal virtud, es incuestionable la importancia histórica que ha ido adquiriendo esta facultad de control del Poder Legislativo sobre la gestión administrativa del Poder Ejecutivo, tan es así, que las consecuencias jurídicas de una negativa injustificada a comparecer ante la Cámara que así lo solicite, a nuestro modo de ver podría dar lugar a la promoción de un juicio político en contra del funcionario reticente, en los términos del artículo 110 de la Constitución General de la República, pues en caso contrario, resultaría prácticamente "letra muerta" una importante atribución constitucional.

Por otra parte, de acuerdo con lo previsto por los artículos 42, 89 y 90 de la reformada Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las comisiones legislativas de ambas cámaras tienen la atribución de solicitar, por

²⁹⁸ OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, "El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su Evolución Posterior". Op. cit. pp. 274 y 275.

conducto de sus presidentes, las informaciones y copias de documentos que requieran para el despacho de sus negocios, así como de entrevistarse con los funcionarios públicos que estimen pertinente para ilustrar su juicio, sin embargo, tal y como lo hace notar el maestro Orozco Henríquez, "a efecto de lograr la eficacia de tales resoluciones de las cámaras legislativas, con fundamento en las facultades implícitas previstas en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, se debieran establecer sanciones en la referida Ley Orgánica para los casos de desacato según su gravedad y no sólo -como actualmente ocurre- el acudir en queja ante el titular de la dependencia o el Presidente de la República; incluso, se estima que el desacato puede llegar a considerarse, en el caso de servidores públicos de alta jerarquía, como causa de juicio político, en virtud de que representa un ataque a las instituciones democráticas y una violación a las leyes federales que trastorna el funcionamiento de las instituciones, por lo que procedería la destitución y/o inhabilitación del infractor".²⁹⁹

Ahora bien, por cuanto hace a la facultad de control prevista en el último párrafo del artículo 93 constitucional, ésta consiste en que cualquiera de las cámaras, a petición de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de la de diputados y de la mitad, en el caso de la de senadores, puede integrar comisiones para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, debiendo hacer del conocimiento del titular del Poder Ejecutivo Federal los resultados de las investigaciones respectivas.

Al comentar esta disposición que fue establecida con motivo de la llamada reforma política de 1977, el Dr. Jorge Carpizo hace notar que: "Al contenido de este párrafo no encontramos ninguna alusión en las audiencias de la Secretaría de Gobernación, y quizá su razón de ser nos la explique la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que afirmó que se ha multiplicado el número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y que de acuerdo con el propósito de la reforma administrativa, es necesario encontrar fórmulas que permitan vigilar mejor las actividades de esos organismos; el párrafo en cuestión persigue que el Congreso coadyuve en forma efectiva en las labores de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo respecto a esas corporaciones, y que esta facultad se encuadre también dentro del marco de equilibrio que se busca entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo".³⁰⁰

Así pues, se trata de un interesante mecanismo constitucional que puede implicar un verdadero control interorgánico del Poder Legislativo respecto de la gestión administrativa del Ejecutivo, siempre y cuando se le hicieran algunas adecuaciones, como las que sugiere en forma atinada el maestro Orozco Henríquez, en los términos siguientes:

²⁹⁹ Ibid, pp. 273 y 274.

³⁰⁰ CARPIZO, Jorge, "Estudios Constitucionales". Op. cit. p. 390.

"Al respecto, se estima conveniente que la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de la administración pública no se concrete al llamado sector paraestatal (organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria) sino, por la mayoría de razón, también debe establecerse para abarcar a las dependencias centralizadas; incluso, cabría ponderar la posibilidad de constituir comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público, tal y como ocurre, por ejemplo, en Bolivia, Guatemala y Perú. Asimismo, aun cuando no se establezca expresamente, debe entenderse que si como resultado de la investigación se acredita que el titular de la dependencia en cuestión incurrió en alguna causal de juicio político (como por ejemplo, cierta infracción a la Constitución o a las leyes federales que cause perjuicios graves), nada impide que dicho juicio se sustancie e, independientemente del parecer del Ejecutivo, se destituya y/o inhabilite al responsable ... cabría ponderar la conveniencia de que en un futuro, en lugar de que sólo se integren eventualmente comisiones investigadoras, se confieran facultades permanentes de investigación a las diversas comisiones legislativas ordinarias, tal y como ocurre en los Estados Unidos, donde han desempeñado una función relevante de control ... Por este conducto, obviamente, las comisiones se pueden informar en mayor detalle de lo que un miembro en lo individual lograría al plantear una pregunta a un ministro o secretario de Estado durante una sesión del Congreso ... Al respecto, es necesario advertir que el trabajo de las comisiones -particularmente en un sistema presidencial como el nuestro- no debe traducirse en una obstaculización de la gestión administrativa ni que los miembros de las legislaturas pretendan sustituir a los administradores en el desempeño de sus funciones -dando lugar a un falso congresionalismo, que arrojó experiencias negativas en nuestro país a mediados del siglo pasado-, sino en la oportunidad de que los legisladores cuenten con las atribuciones necesarias para modernizar, perfeccionar y complementar varios de los controles previstos constitucionalmente en nuestro sistema presidencial para lograr su eficacia práctica y garantizar la regularidad constitucional de las funciones encomendadas a cada uno de los órganos del poder público, a través de un mejor equilibrio entre los mismos y de su estricta vigilancia para que éstos se sujeten a sus respectivos límites".³⁰¹

c) Facultades de control sobre aspectos financieros y hacendarios.- Indudablemente, dentro de estas facultades destacan singularmente las relativas a la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la concerniente a la revisión de la cuenta pública anual.

Por cuanto hace a los dos primeros controles, resulta evidente que dada su importancia deben aplicarse de la manera más informada, estricta y efectiva que sea posible, pues como bien lo dice el maestro Orozco Henríquez: *"es claro que dependerá del órgano Legislativo, en ejercicio del llamado 'poder de la bolsa', la*

³⁰¹ OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús, "El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su Evolución Posterior". Op. cit. pp. 277-279.

*determinación de cuáles son los recursos de los que podrá disponer el Ejecutivo, así como aquellos conceptos en los que sólo podrá gastarlos".*³⁰² En tanto que el tercero de los controles, se traduce en una verdadera facultad de supervisión financiera que el Poder Legislativo ejerce respecto de los actos del Poder Ejecutivo, ya que a través de la cuenta pública, según lo explica el Dr. Jorge Carpizo: "el Presidente debe justificar tanto legal como contablemente los gastos que ha efectuado, y que su actuación se enmarcó dentro del cuadro legal que la propia Cámara de Diputados le señaló en el presupuesto. Este es el acto más importante por medio del cual la Constitución requiere que el Poder Ejecutivo sea controlado respecto a los gastos: que el dinero se gastó en lo que aprobó la propia Cámara, y que el manejo de ese dinero se ha hecho con honradez y eficacia".³⁰³

Cabe precisar que históricamente el ejercicio de estos importantes controles de tipo financiero y hacendario ha correspondido al Poder Legislativo, sin embargo, no siempre las mismas atribuciones fueron desempeñadas por los mismos órganos. En efecto, de acuerdo con la breve reseña que hace el propio Dr. Jorge Carpizo: "La Constitución de 1857, a partir de la reforma de 1874, atribuyó como facultad exclusiva a la Cámara de Diputados el conocimiento tanto del presupuesto de egresos como de la revisión de la cuenta pública anual. Sólo era competencia del Congreso -de las dos cámaras- la Ley de Ingresos. La Ley Fundamental de 1917 estableció como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el presupuesto de egresos, y como poder de las dos cámaras, la ley de ingresos y la cuenta pública. En virtud de la reforma política, en 1977 se regresó al sistema de 1874: la cuenta pública volvió a ser facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Así, otra vez, la ley de ingresos es el único acto de los tres mencionados que actualmente es competencia del Congreso".³⁰⁴

Ahora bien, como ha sido nota constante en este repaso que hemos dado de los controles interorgánicos que el Poder Legislativo ejerce respecto del Ejecutivo, y tomando en cuenta las actuales condiciones críticas por las que atraviesa nuestro país, donde la honorabilidad de ciertos servidores públicos por razones fundadas se encuentra permanentemente bajo "tela de juicio", se han escuchado voces muy autorizadas que cuestionan las facultades de la Cámara de Diputados relacionadas con la revisión de la cuenta pública anual, es decir, con una adecuada fiscalización del correcto ejercicio presupuestario del gobierno federal.

Así, el maestro Orozco Henríquez explica que: "Para tal efecto, como se sabe, la Cámara de Diputados cuenta con el apoyo de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual se encarga de determinar las responsabilidades legales que resulten. Sin embargo, como se sabe, esta última no ha logrado cabalmente su cometido

³⁰² Ibid. p. 281.

³⁰³ CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales. Op. cit. p. 384.

³⁰⁴ Idem.

*debido, principalmente, al control que el partido mayoritario ejerce sobre ella y la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, de quien depende ... Así pues, a efecto de impedir que el control efectivo de la legalidad financiera del sector público se encuentre supeditado a eventualidades políticas -como se dice que ha ocurrido con las funciones encomendadas a la Contaduría Mayor de Hacienda y se corra el riesgo de que, en un futuro, también ocurra con las correspondientes a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en tanto que su titular es nombrado y removido libremente por el Ejecutivo- se hace indispensable que las funciones permanentes de control, vigilancia y fiscalización de los recursos económicos y financieros de carácter público se encomienden a un órgano autónomo".*³⁰⁵

Bajo este contexto, la respuesta oficial no podía esperar más y por tal razón, al dar su mensaje al H. Congreso de la Unión con motivo de la presentación de su primer informe de gobierno, el titular del Poder Ejecutivo Federal propuso lo siguiente:

"El fortalecimiento del Poder Legislativo es esencialmente responsabilidad de las Cámaras que lo integran. He expresado mi compromiso de respetar y alentar toda iniciativa que consolide al Legislativo como un poder más fuerte, respetado y coadyuvante, activo en las tareas nacionales. De ahí que el Ejecutivo Federal colaborará en los términos que estimen pertinente los legisladores para avanzar hacia una reglamentación moderna y acuciosa de los procedimientos, plazos y modalidades para el envío, análisis, discusión y, en su caso, aprobación, de las iniciativas de leyes o los proyectos de reformas. Una medida fundamental para fortalecer el equilibrio entre los poderes estriba en que el control y la fiscalización sobre el Ejecutivo pase a ser responsabilidad exclusiva de un órgano del Poder Legislativo. Propongo crear en el seno del Poder Legislativo una auténtica auditoría superior de la Federación. Durante este período de sesiones y previo diálogo con los legisladores, presentaré a consideración de esta Soberanía una iniciativa de reforma constitucional para establecer en el Congreso de la Unión ese órgano colegiado de auditoría superior, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con capacidades técnica y profesional autónomas, con autoridad para controlar, vigilar, verificar y corregir la gestión y el ejercicio de recursos públicos. La creación de una auditoría superior de la Federación que sea parte del Congreso de la Unión corregirá la errónea práctica de que quien es fiscalizado también sea el fiscalizador, propiciará una rendición de cuentas a la nación que sea imparcial, transparente, convincente y confiable, y será un paso decisivo en la lucha contra la corrupción y la impunidad. Con el examen y las propuestas de los señores legisladores y esta iniciativa, daremos un paso de gran trascendencia para vigorizar el equilibrio y los contrapesos entre los poderes, a partir del

³⁰⁵ Ibid., pp. 282 y 282.

fortalecimiento real del Legislativo. Este será un elemento fundamental de la reforma del Estado.³⁰⁶

No obstante, después de un año, la trascendental iniciativa ha permanecido prácticamente "congelada" en la instancia legislativa federal, la cual, sin razón aparente, no le dio el curso constitucional respectivo; por tal motivo, el Titular del Poder Ejecutivo tuvo que insistir con mucho mayor énfasis en este tema, al expresar lo siguiente:

"Tal y como lo ofrecí hace un año, desde el pasado mes de noviembre sometí a consideración de ésta Soberanía una iniciativa de reforma constitucional para establecer en el Congreso de la Unión una Auditoría Superior de la Federación. Dicho órgano contaría con independencia, con calidad técnica y profesional, y con capacidad jurídica para avanzar a una rendición de cuentas imparcial, confiable y convincente. Con todo respeto, exhorto a los señores legisladores a que examinen, enriquezcan y dictaminen esa iniciativa para dar cuanto antes un paso decisivo hacia una fiscalización que contribuya a desterrar la corrupción y la impunidad".³⁰⁷

Hacemos votos pues, porque las correspondientes iniciativas presidenciales concreten el propósito de fortalecer al Poder Legislativo Federal y los señores legisladores, de una buena vez, tomen conciencia de la necesidad imprescindible de instrumentar controles efectivos sobre el ejercicio de un gasto público que deben estar a la altura de la honestidad del pueblo mexicano

B. Creación de consensos y equilibrios políticos

Según quedó explicado anteriormente, es indudable que en México el fortalecimiento orgánico y funcional del Poder Legislativo Federal se ha dado fundamentalmente en virtud de los cambios substanciales que ha observado en el decurso del tiempo la integración de las cámaras que componen el Congreso de la Unión, toda vez que la representación de las minorías en los órganos legislativos es uno de los controles intraorgánicos primordiales en un sistema verdaderamente democrático; asimismo, el creciente pluralismo ideológico ha impreso un fuerte dinamismo a la actividad legislativa y una mayor eficacia a los controles interorgánicos respecto de los otros poderes públicos.

³⁰⁶ *Texto reproducido por La Jornada del 2 de septiembre de 1995, pp. I-XII.*

³⁰⁷ *Mensaje al H. Congreso de la Unión del C. Presidente de la República, con motivo de la presentación de su Segundo Informe de Gobierno, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1º de septiembre de 1996, p. 59*

Así, al referirse concretamente a la modificación electoral que ha experimentado la Cámara de Diputados, Arturo Sánchez Gutiérrez comenta que: "La composición de esa Cámara a principios del sexenio salinista imprimió una dinámica distinta a las relaciones entre los partidos políticos y gobierno. (SIC) En 1988, el PRI ya no pudo efectuar cambios a la Constitución sin el apoyo de otro partido político. Esa situación implicó su alianza con el PAN para acordar los cambios constitucionales y legales necesarios a las reformas electorales de 1990. Las consecuencias fueron determinantes para el establecimiento de un nuevo estilo parlamentario en México. Desde entonces, las principales reformas legales han pasado por un arduo debate entre los partidos, dentro y fuera de la Cámara de Diputados, en que el diálogo y la búsqueda de consensos ha primado sobre el tradicional mayoritismo del PRI. De hecho, la situación de facto que se presentó en 1988-1991 condujo a que una de las reformas a la Constitución en 1990 fuera impedir que un solo partido tuviera asientos suficientes en la Cámara como para reformar por él mismo la Constitución".³⁰⁸

Cabe precisar que los resultados electorales de 1994, hicieron que continuara esta tendencia de fortalecimiento de los partidos políticos en cada una de las cámaras que integran el Congreso de la Unión, de manera tal que, por lo que hace a la cámara baja, mientras el PRI obtuvo 300 escaños, los demás partidos (PAN, PRD y PT), lograron conjuntamente 200 curules. En tanto que en la cámara alta, el PRI alcanzó 95 senadurías, el PAN 25 y el PRD 8.

Ante este panorama comicial que es demostrativo de una nueva correlación de fuerzas políticas, el tema de los consensos y equilibrios políticos adquiere una particular relevancia, pues como bien lo apunta el propio Sánchez Gutiérrez: "Los resultados electorales de 1994 acabaron con muchas de las expectativas de la oposición, pero dejaron viva la necesidad del fortalecimiento del Poder Legislativo y no borraron la herencia de diálogo y debate que les legó la Legislatura anterior. Por lo demás, todos los partidos en la Cámara enfrentan ahora, en cada uno de los diputados electos, la enorme tarea de elevar el nivel del debate parlamentario y convertirse en eje del afianzamiento de las instituciones democráticas del país".³⁰⁹

En este contexto, resulta indudable que una característica de la reforma del Estado debe ser resultado de la necesidad de buscar coincidencias, de anteponer el interés general o mayoritario sobre intereses personales o particulares, donde verdaderamente las decisiones se tomen por acuerdo de las partes y con el concurso de la suma de voluntades.

³⁰⁸ SANCHEZ GUTIERREZ, Arturo, "La Elección de la Cámara de Diputados" en "La Voz de los Votos: Un Análisis Crítico de las Elecciones de 1994". pp. 255 y 256.

³⁰⁹ Ibid. pp. 257 y 258.

A este ejercicio democrático le podemos denominar consenso y dado que se trata de un rasgo fundamental del actual proceso de renovación, haremos un breve análisis vinculándolo con la existencia de los equilibrios políticos en la reforma del Estado.

Desde un punto de vista estrictamente liberal: *"consenso es el nivel de aceptación de las reglas, normas o leyes comunes que tiene un grupo social, pero no sólo es la aceptación de éstas, sino también la voluntad misma de resolver sus conflictos, siempre y cuando exista una cierta atracción o unión de un grupo sobre sus propios miembros, es decir el consentimiento mayoritario de un grupo social"*.³¹⁰

Una sociedad supone un determinado consenso para organizarse como tal, permanecer como grupo social y perpetuarse socialmente, sin embargo, algunas sociedades tienen como característica un consenso más o menos elevado, otras no tanto, ello en función de la cultura política de una comunidad; en tal virtud, la sociedad debe manifestarse activamente a través de diferentes grupos que funcionen como actores políticos, ya que la participación que lleven a cabo permitirá mantener a la sociedad unida en su conjunto, independientemente del grupo al que pertenezca, toda vez que de no hacerlo así, se da como consecuencia la desintegración social.

Louis Wirth, sociólogo americano, denomina al consenso social como *"el corazón del análisis social"*,³¹¹ ya que lo propio de toda sociedad es la capacidad que tienen sus miembros de comprenderse, de actuar juntos para obtener objetivos comunes y de someterse también a normas comunes; la práctica sociológica según el autor citado: *"deba crear un arte que permitiese conciliar la libertad individual con el grado de consensos necesarios para la acción colectiva"*.³¹²

El consenso puede existir tanto en un núcleo pequeño de individuos como en una familia; en una sociedad el consenso se convierte en una condición determinante para su sistema de creencias y valores, de manera tal que existe consenso cuando una gran proporción de los miembros que participan en las decisiones relativas a la distribución de autoridad, *status*, derechos, riqueza, etc., están más o menos de acuerdo acerca de qué decisiones deban adoptarse, señalando que éstas se encuentran unidas entre sí y con la sociedad misma en su conjunto.

Los tres elementos fundamentales para que se dé el consenso son los siguientes:

- Sentimiento generalizado de identificación y unidad que revela a los individuos que lo experimentan aquellas características respecto de las cuales resultan idénticos y por tanto iguales.

³¹⁰ Enciclopedia de las Ciencias Sociales. T. III, p. 112.

³¹¹ WIRTH, Louis, Localism Regionalism and Centralization, p. 92.

³¹² Ibid. p. 106.

- Aceptación común del orden normativo.

- Adhesión a las instituciones que promulgan y aplican el mencionado orden normativo.

El consenso mantiene el orden público, esto es, disminuye las probabilidades del empleo de la fuerza para la resolución de los desacuerdos y aumenta el espíritu de cooperación de la sociedad, la cual actúa ya no impulsada por el miedo al poder coercitivo de los factores reales de poder. Louis Wirth lo entiende a través de tres circunstancias:

"a) La reducción de las probabilidades de desacuerdo,

b) La limitación de la intensidad emocional y la fuerza de las motivaciones que se expresan en las discrepancias y de la rigidez de la adhesión a los objetivos acerca de los cuales hay desacuerdo, y

*c) La creación de una actitud favorable a la aceptación de medios pacíficos de resolver las discrepancias entre aquellas que tienen cierto sentido de afinidad o identidad mutuas".*³¹³

El consenso, cuando existe, es una contrafuerza frente a la realización de las potencialidades de división de intereses y creencias divergentes. El consenso facilita la colaboración y refuerza la cooperación que tiene su origen en los intereses de grupo.

La eficacia del consenso depende sobre todo de aquellas personas que se desenvuelven dentro de la sociedad en muchas clases, regiones y ocupaciones, que tienen un interés particular por la distribución macro social de funciones, oportunidades y recompensas, así como por las instituciones en que se toman esas decisiones o que influyen en las distribuciones.

No hay sociedad alguna, ni aún aquella con mayor nivel de consenso, en la que éste sea universal, ni tampoco la universalidad es condición necesaria de la efectividad del consenso. El consenso se halla en compleja interacción con la disensión, la disensión es el grado de desacuerdo de opiniones respecto a las decisiones distributivas y sus resultados.

Personas que discrepan acerca de una determinada característica de un sistema o proceso de distribución, pueden estar de acuerdo con otras características o con las propiedades generales del sistema.

³¹³ Idem.

Así pues, las dimensiones con límites de la estructura del consenso varían dentro de una sociedad no solamente en el transcurso de un largo periodo, sino también en función de situaciones y problemas concretos.

La preocupación por las controversias de la cohesión social y la legitimidad fue la característica de la filosofía política desde sus comienzos. Platón y Aristóteles examinaron diversos aspectos del consenso político, ambos pusieron de relieve la importancia de la socialización para la estabilidad del régimen de gobierno. Varias obras de Aristóteles se refieren a los problemas de la viabilidad política y de la revolución y tratan extensamente sobre la legitimidad del gobierno.

La preocupación por la cohesión política reapareció una y otra vez durante la época moderna, teóricos del "Contrato Social" como Locke, Hobbes, Rousseau y Paine, subrayaron la necesidad de una formación consciente y racional del consenso político y usaron la idea de "contrato" como fundamento del poder público. Los utilitaristas y John Stuart Mill, proporcionaron una justificación del gobierno basada en el "interés"; en su opinión, un consenso secular ha de apoyarse en el reconocimiento de que el gobierno debe estar al servicio de los intereses del mayor número.

Eduard Burke fue un defensor del ritualismo político, del orden social jerárquico y de una estrecha relación entre iglesia y Estado, por considerar que estos factores son firmes soportes del consenso acerca de la legitimidad del gobierno.

Tocqueville destacó los problemas peculiares del consenso democrático y sostuvo que la religión adquiere una importancia creciente como fuerza aglutinante en proporción directa con el desarrollo de la libertad política. Hoy persiste el interés por la función del ritualismo y la religiosidad en la formación del consenso.

El desarrollo mismo del consenso, es sin duda el de la misma sociedad, ya que ésta para establecerse, mantenerse y perpetuarse requiere de un consenso, existiendo una vinculación de éste con los sistemas políticos imperantes. Cuatro son las posturas fundamentales que plantean esta vinculación:

- Griffith,³¹⁴ ve al consenso como un acuerdo sobre los principios fundamentales del gobierno democrático; no obstante, existe una marcada divergencia entre lo que significa estar "de acuerdo" con los principios fundamentales, estar en contra de ellos y hasta qué punto es importante que exista dicho acuerdo.

³¹⁴ GRIFFITH, E. S. et. al., *Cultural Prerequisites to a Successfully Functioning Democracy*, p. 91.

- Prothro y Grigg,³¹⁵ dicen que el consenso necesario en una democracia es el relativo a las pautas habituales de comportamiento, las cuales son más importantes que el acuerdo consciente sobre los principios democráticos.

- Lipset,³¹⁶ hace hincapié en la aceptabilidad de la política del gobierno para los grupos sociales importantes, desde este punto de vista el consenso sobre cuestiones de resonancias emocionales como las que implica el Estado de bienestar, suelen tener una influencia decisiva en la estabilidad de un determinado sistema político.

- Parsons,³¹⁷ señala en forma concreta que hay consenso cuando todos los grupos sociales estructuralmente importantes cuentan con el apoyo de los principales partidos políticos. Con arreglo a esta tesis el consenso es el resultado de una segmentación que evita que las divisiones sociales y los conflictos políticos se refuercen mutuamente.

Estos cuatro planteamientos no se excluyen mutuamente sino que en algunos casos se complementan.

Hay otras dos concepciones acerca del consenso que aunque también se encuentran relacionadas con los problemas de la democracia se han desarrollado y empleado en diferentes contextos políticos.

La primera es la del consenso como legitimidad y aprobación del gobierno existente, así como de sus dirigentes. En este sentido, el consenso es uno de los elementos clave para la estabilidad del gobierno. Dentro de la segunda concepción, otros autores han tratado al consenso en función de las perspectivas morales y sociales que sirven de base a la vida política. Este aspecto ha interesado mucho a los estudiosos de las naciones en desarrollo. Desde este punto de vista, el problema de crear el consenso está estrechamente relacionado con las cuestiones de socialización política, ideológica, mitos y rituales políticos, transformación y reestructuración de una sociedad.

Sociedad y consenso están íntimamente ligados y van legitimando tanto la existencia de una como la función del otro, de manera tal que el desarrollo de la sociedad será así el del consenso mismo, haciendo éste cada vez más complejo conforme la sociedad es más actual y cuenta con una mayor cultura política.

En esta tesis, la representación y conducción social tienen también la connotación de democracia. Hablar entonces de democracia es enfrentarse a una enorme dificultad conceptual, ya que no es un concepto que signifique cuestiones

³¹⁵ PROTHRO, James W. y Grigg, C. W., *Fundamental Principles*, p. 99.

³¹⁶ LIPSET, Seymour M., *The Changing Class Structure and Contemporary*, p. 280.

³¹⁷ PARSONS, Talcott, *Voting and the Equilibrium of the American Political*, p. 96.

estáticas, sino un proceso dinámico. La democracia adquiere forma y contenidos diferentes dependiendo del sistema político y en función del contexto geográfico y político de que se trate.

Si bien coincidimos en que la interacción de la participación social y la representación crea la acción del gobierno y con esto se cumple con las mayores posibilidades del logro de los fines de la democracia, la cual entendemos constitucionalmente como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo de México, estos elementos son interdependientes y podemos asegurar que una democracia representativa, depende, en gran medida, de la politización comunitaria y por tal razón del control social que exista sobre los asuntos del Estado, es decir, que entre mayor sea la participación ciudadana y la cultura política, más representativo y legítimo será el gobierno electo.

El funcionamiento de la democracia griega se resolvía mediante una votación directa y sencilla. En el *ágora* se conocían los designios del pueblo. Hoy, con una sociedad tan grande y compleja, compuesta por millones de ciudadanos establecidos a lo largo y ancho del territorio, la participación se dificulta encontrando en la apatía, la pasividad, la inercia, el desinterés y la falta de compromiso vía abstención, sus principales enemigos.

Actualmente, el interés generalizado de la población por cuestiones ideológicas, propicia que la participación popular se oriente más hacia cuestiones concretas y tangibles, lo cual plantea una nueva forma de convocatoria de las organizaciones políticas que deben conciliar ideología y *praxis*, lo que consecuentemente obliga a una mayor capacidad de respuesta.

Un partido político ideológico tiende a agrupar un número menor de militantes, pero su fuerza es mayor puesto que define y defiende principios. Un partido pragmático puede lograr agrupar mayor número de militantes, pero circunstanciales o coyunturales, los cuales desaparecen en cuanto se resuelve la necesidad que los convoca. Si bien resultan beneficiados de esta situación quienes poseen el control del poder político, este beneficio es relativo porque es indispensable que constantemente se esté inmerso en una lucha por demostrar su legitimidad real; por ello, es fundamental la capacidad de convocatoria de los partidos políticos, los cuales deben fomentar una participación social efectiva con mayores elementos de equilibrio para el sistema que necesariamente implica la práctica de consensos.

A mayor abundamiento cabe hacer mención a las palabras de Jesús J. Silva-Herzog, quien señala: *"Hablo también de una dimensión cultural en el proceso de maduración del sistema de partidos. Me refiero a la necesidad de establecer una nueva relación entre partidos políticos basada en el respeto y la tolerancia. Inaugurar prácticas y discursos que dejen atrás la lógica de la guerra y que, sin*

abandonar identidades, busquen encontrar los espacios para la conciencia. Esa nueva cultura del diálogo político tendrá que expresarse, de manera cotidiana, en los medios de comunicación. En los tiempos del pluralismo, la pantalla no puede seguir transmitiendo la imagen de un país monocolor ... para el desarrollo del sistema hace falta, simplemente, trabajo político. Trabajo ideológico para modernizar y refinar los programas, trabajo de comunicación para transmitir a la población el mensaje de los partidos y recoger las demandas de la gente, trabajo de organización para canalizar institucionalmente las corrientes internas, para dar voz a sus militantes, para depurar sus mecanismos de selección de dirigentes y candidatos. Estas tareas no son de fin de semana. Requieren tiempo. El arreglo que hoy gatea pende en buena medida de los políticos y sus decisiones. Pero las instituciones, decía Benjamín Constant, dependen más del tiempo que de los hombres. Así nuestro sistema de partidos: entre las decisiones de hoy y las tradiciones de mañana".³¹⁸

En suma, la gobernabilidad por consenso es un elemento que tiende a legitimar cotidianamente la ejecución de las decisiones gubernamentales, es la política en acción, ya que es la que reconoce a las fuerzas sociales permanentes y coyunturales a las que se tiene que atender para que efectivamente haya gobierno. La gobernabilidad por consenso debe apoyarse en la participación social, en la representación política y en el respeto absoluto del orden constitucional, pues sólo así será la mayor garantía de estabilidad que abre las posibilidades de encontrar soluciones a los grandes problemas nacionales.

2. Derecho y práctica parlamentarios

Sin duda, las necesidades jurídicas y políticas actuales hacen indispensable que se aborde científicamente el estudio del Poder Legislativo, en virtud de la relevancia constitucional que últimamente ha adquirido y la que irá teniendo en los años venideros.

Sin embargo, como acertadamente lo hace notar el Dr. Berlín Valenzuela: "*Dado que existe poca investigación sistemática y académica sobre esta materia en nuestro país y debido a que no se había introducido en los programas de estudio de las facultades de Derecho, y a que son escasos los libros que faciliten su conocimiento, México ha quedado rezagado en esta materia, con respecto a otras naciones que desde hace muchos años han venido dedicando especial atención a la enseñanza y producción bibliográfica acerca del Derecho Parlamentario*".³¹⁹

³¹⁸ SILVA-HERZOG MARQUEZ, Jesús J., "El Sistema de Partidos Después del 21 de Agosto. El Triplé Inestable" en Elecciones, Diálogo y Reforma. México, 1994/II. p. 182.

³¹⁹ BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Derecho Parlamentario. p. 16.

En esta tesis, nos parece justo el reconocimiento académico que hace el autor en consulta cuando afirma que: *"Los primeros pasos para la institución de esta nueva cátedra fueron dados en la División de Estudios Superiores de la UNAM, en 1991, cuando el jefe del postgrado, doctor Pedro Zorrilla Martínez autorizó impartir con nuevo tratamiento la materia denominada Poder Legislativo"*.³²⁰

Así pues, consideramos que ha llegado el momento oportuno para establecer bases mucho más claras de lo que podemos denominar el Derecho y la praxis parlamentarios, pues sólo así se podrá comprender cabalmente cuál es el papel equilibrador que le corresponde asumir a dicho Poder en la reforma del Estado mexicano.

Ahora bien, por cuanto hace a la terminología que estamos empleando y que bien pudiera ser cuestionada diciéndose que dado nuestro régimen presidencial no es admisible elucubración alguna sobre "parlamento", por estar depositado el Poder Legislativo precisamente en un Congreso, nosotros no estaríamos de acuerdo y consideraríamos que: *"la designación de esta rama del derecho, Derecho Parlamentario, abarca todas las instituciones legislativas que existen en el mundo, independientemente del nombre que se les dé en cada uno de los países y de la variedad de funciones que desarrollan, además de las de hacer leyes, ya que la esencia de este órgano de ninguna manera se altera por la denominación que el mismo reciba, pues muy bien podríamos decir, que así como no se altera la esencia humana porque las personas sean llamadas de distinta manera, tampoco los órganos colegiados a que nos referimos varían su naturaleza por causa de su denominación, siendo indistinto que se aluda a ellos como Parlamento en Inglaterra, Congreso en los Estados Unidos, Congreso de la Unión en México, Soviet Supremo en la URSS, Cortes en España, Dieta en Japón, Parlamento Federal (Bundestag) y Consejo Federal (Bundesrat) en Alemania, Cámara de Representantes en diversos países o Asamblea Nacional en Francia, y es aplicado para nombrar en los sistemas bicamerales, a un solo cuerpo colegiado o a la suma de ambos"*.³²¹

Por otra parte, pudiera pensarse que bajo la denominación de esta disciplina jurídica sólo quedarían comprendidas aquellas disposiciones que se refieren a la organización y funcionamiento del órgano del Estado en el cual se deposita el Poder Legislativo de un país, pero a nuestro juicio ese sería un concepto sumamente restringido, por lo cual preferimos adoptar el que ofrece el Dr. Berlín Valenzuela, cuando dice que: *"Derecho Parlamentario es el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que se mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan su existencia"*

³²⁰ Ibid. pp. 16 y 17.

³²¹ Ibid. p. 22.

*institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político".*³²²

Sin duda, de la definición anterior vale la pena destacar la referencia a los partidos políticos, pues respecto a su indispensable presencia como *conditio sine qua non* para el adecuado desempeño del órgano legislativo del Estado, Manuel González Oropeza afirma que: *"El régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos, perfectamente organizados y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales. Ahora bien, como nosotros creemos todavía en las condiciones a que acabo de referirme, el Gobierno se vería constantemente en la dificultad de integrar el Gabinete para responder a las frecuentes crisis ministeriales".*³²³

En el caso de México, es indudable que la presencia de partidos políticos serios, disciplinados en el trabajo, que efectivamente sean protagonistas de los fenómenos nacionales, es decir, con verdadera representación del sentir de la sociedad civil, cambiaría substancialmente la labor legislativa en las Cámaras, toda vez que ellos son los únicos obligados a asumir el compromiso de convertir al Poder Legislativo en un auténtico "controlador-controlado", dicho de otra manera, el sentido político de las acciones cameralas se define con una sola fórmula: la existencia de un líder que real y auténticamente sirva de guía y de rector a la mayoría parlamentaria.

Karl Loewenstein señalaba lo anterior diciendo que el partido político es tal, cuando funciona como la "grapa de hierro" que sujeta tanto al parlamento como al gobierno y que hace ilusoria la independencia funcional del primero y concede al segundo un completo dominio del proceso legislativo.

Consecuentemente, los partidos políticos han transformado radicalmente la independencia funcional del parlamento y del gobierno: *"Ambos están sometidos constantemente a la intervención extraconstitucional de los partidos en el proceso del poder, siendo sólo en realidad, creaciones de éstos".*³²⁴

Por otra parte, resulta claro que la premisa fundamental para poder hablar de un Derecho Parlamentario es la existencia de un bagaje normativo suficiente que permita el cumplimiento de todos los propósitos y finalidades que inspiran la existencia de esta rama de la ciencia jurídica.

³²² Ibid. p. 34.

³²³ GONZALEZ OROPEZA, Manuel y Arturo F. ZALDIVAR LELO DE LARREA, *Proyectos de Parlamentarismo en México*, p. 409.

³²⁴ Ibid. p. 254.

En este sentido, podemos afirmar que la evolución legislativa en México por cuanto hace a este punto, ha sido franca y verdaderamente lenta, pues a raíz de la promulgación de la Constitución vigente, no fue sino hasta 1934 cuando el Congreso de la Unión expidió el Reglamento para su Gobierno Interior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 73 constitucional, que precisamente en su fracción XXIII le daba atribuciones: "*Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes*".³²⁵

En efecto, según lo explica Miguel Angel Camposeco: "*Hasta el 20 de marzo de 1934, el Congreso decretó un nuevo Reglamento que, con frecuentes modificaciones, reformas, supresiones y adiciones en el propio 1934 y en 1935, 1937, 1940, 1957, 1963, 1966 y 1980, rige parcialmente hasta la fecha los trabajos del Congreso de la Unión. Su derogación parcial fue decretada por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo segundo transitorio, por ser ley de mayor jerarquía a la que tiene el Reglamento, dejó como aplicables hasta en tanto se expidan las disposiciones reglamentarias de la propia ley, las disposiciones del mismo Reglamento. Desgraciadamente, desde 1979, lo ordenado por la Ley aún no ha sido reglado por el Congreso por lo complejo que resulta su normatividad*".³²⁶

Así pues, ni aun con la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las disposiciones anacrónicas y obsoletas del citado reglamento fueron abrogadas, no obstante, la importancia de que la vida interna del órgano legislativo federal estuviera normada ya no por un reglamento sino propiamente por una ley orgánica, ha sido destacada por reconocidos autores, tal es el caso del Dr. Jorge Carpizo, quien al formular sus comentarios sobre las bases constitucionales que respecto de dicha ley fueron introducidas en el artículo 70 por la llamada reforma política de 1977, afirma lo siguiente: "*En la exposición de motivos de la iniciativa se asentó que la costumbre parlamentaria mexicana había consagrado que el Congreso se rigiera por un reglamento propio, el cual era realmente una ley orgánica, y que el actual había sufrido periódicas reformas, lo que lo hacía un texto carente de unidad sistemática. Y se argumentó que, al duplicarse casi el número de diputados, esa cámara requerirá formas específicas de organización y mecanismos de funcionamiento y coordinación para encausar el desarrollo de las labores legislativas ... para conservar la total autonomía y responsabilidad del Congreso en la expedición de su ley orgánica, se establece que respecto a ella no procede el veto del presidente ni es necesaria la promulgación para que tenga vigencia*".³²⁷

³²⁵ TENA RAMIREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México (1808-1991)*. Op. cit. pp. 848 y 849.

³²⁶ CAMPOSECO, Miguel Angel, *Ordenamientos Legislativos. Textos Concordados*. p. 86.

³²⁷ CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*. Op. cit. p. 388.

Sin embargo, pese a que desde 1979 el Congreso de la Unión fue sufriendo múltiples transformaciones en lo que respecta a su forma de integración, organización y funcionamiento, la citada ley orgánica se mantuvo sin cambio alguno, lo que hizo necesario que fueran las propias cámaras a través de los llamados "acuerdos parlamentarios" las que tuvieran que ir adecuando las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes.

Por ello, ha sido en verdad plausible que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de julio de 1994, se hayan modificado y adicionado muchos de los preceptos de la referida ley, siendo necesario hacer notar que no obstante que la correspondiente iniciativa había sido presentada desde el 1º de diciembre de 1992 ante el Pleno de la Cámara de Diputados por la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la propia Cámara y que la Asamblea dio su aprobación al proyecto el 9 de diciembre de 1992, enviándolo de inmediato a la Cámara colegisladora para su estudio y, en su caso, aprobación; no fue sino hasta el 12 de julio de 1994, cuando la Cámara de Senadores remitió a la de Diputados el dictamen, la minuta y el proyecto de decreto respectivo, señalándose como justificación para esa singular demora que *"de diciembre de 1992 a la fecha, se han producido reformas constitucionales y legales que inciden en el ámbito de la integración, atribuciones y formas de organización de ambas cámaras legislativas ... (y que por tal razón) ... La Comisión de Reglamentos del Senado de la República intercambió puntos de vista con la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de esta Cámara de Diputados, a fin de establecer los mecanismos de trabajo que resultaran idóneos para revisar la minuta procedente de nuestra Cámara. Al respecto, se estableció la conveniencia de preparar conjuntamente distintos textos para que en su oportunidad fueran considerados por las Comisiones señaladas en sesiones de conferencia. Sobre esa base, se celebraron distintas reuniones de trabajo entre los grupos de redacción de textos y dos sesiones formales de conferencia para buscar puntos de acuerdo sobre la redacción de las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General. Mediante la metodología expuesta hubo oportunidad tanto de considerar textos para la modificación de los artículos relativos a la Cámara de Senadores, como de reflejar en el articulado referente al Congreso General, a la Cámara de Diputados y a la Comisión Permanente, las adecuaciones que fueran menester como resultado de las reformas constitucionales esquematizadas anteriormente"*.³²⁸

No obstante, debe reconocerse que a pesar de la lentitud de este proceso reformatorio de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se han dado pasos firmes para la cimentación de un Derecho Parlamentario mexicano, toda vez que para lograr las adecuaciones normativas

³²⁸ Dictamen con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga, Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. pp. IV y V.

correspondientes que, ciertamente, pueden adolecer de múltiples imperfecciones, las comisiones responsables tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores, pusieron todo el empeño para que se lograra un consenso entre todas las fuerzas partidistas representadas en el Congreso y se diera pauta a un ordenamiento congruente con las necesidades y requerimientos de un Poder Legislativo que se ha visto fortalecido con la presencia cada vez más importante de los partidos políticos de oposición.

Así se reconoce expresamente en el dictamen que nos ocupa, pues en él se hace constar que: *"La Comisión de Reglamentos de la H. Cámara de Senadores ha querido dejar constancia de la práctica del diálogo y el ánimo de entendimiento y colaboración que previó en los trabajos de conferencia con la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados. Si bien es cierto que los representantes de los distintos grupos parlamentarios que participaron en esas tareas tenían algunos puntos de vista diferentes y hasta discrepantes, se pudo lograr el acuerdo fundamental de proponer en el dictamen que se presentó a la consideración de la Cámara de Senadores, aquellos planteamientos en que se alcanzó el consenso para cumplir los objetivos de adecuar nuestra Ley Orgánica a los textos de la Ley Suprema y de algunas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de incorporar a dicho ordenamiento los acuerdos y las prácticas parlamentarias que han sido útiles para dar cauce a los trabajos de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, y de establecer en la propia ley aquellas disposiciones novedosas que contaron con el respaldo de los grupos parlamentarios representados en los referidos trabajos de conferencia".*³²⁹

Consecuentemente, es deseable que en fecha próxima se fomen los consensos políticos necesarios para la expedición de las nuevas disposiciones reglamentarias, de conformidad con lo previsto por el artículo décimo transitorio del Decreto de reformas respectivo, el cual señala que: *"En tanto cada una de las Cámaras del Congreso expide las normas reglamentarias correspondientes, seguirán siendo aplicables, en lo que no se opongan a esta Ley, las disposiciones del Reglamento en vigor para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos".*

Así pues, cada una de las Cámaras requiere de un ordenamiento reglamentario que garantice su adecuado funcionamiento, preserve los derechos de la mayoría así como de las minorías, asegure un orden y disciplina que vaya acorde con la reforma del Estado.

Para concluir con este somero análisis del Poder Legislativo, no quisiéramos dejar de referirnos a otros aspectos que, estando relacionados también con el Derecho

³²⁹ Ibid. pp. V y VI.

Parlamentario, tienen mucho que ver con la *praxis* cotidiana que se realiza en el seno de cada una de las cámaras legislativas.

El primero de ellos, con su acostumbrada agudeza, lo plantea el autor Arturo Sánchez Gutiérrez, cuando afirma que: *"la modernización de los debates en la cámara durante el sexenio, puso de relieve la necesidad de profesionalizar el trabajo de los diputados ante la creciente demanda de conocimientos técnicos para elaborar propuestas de ley que satisfagan realmente las necesidades del país. Esta problemática incorporó al debate propuestas como restablecer la reelección inmediata de los diputados, para, con ello, dar pie a la formación de carreras parlamentarias que redunden en mayor profesionalismo de sus trabajos parlamentarios"*.³³⁰

A mayor abundamiento debe precisarse que, si bien los partidos políticos son instrumentos viables para la consolidación del Congreso, sus legisladores son pieza clave para esta acción; así, Manuel González Oropeza pone en la mesa de discusión un tema que bien podría servir para la profesionalización del órgano legislativo, es decir, la reelección. Su planteamiento inicial es el siguiente: *"Los Congresos y parlamentos han surgido históricamente como instrumentos para preservar y para fomentar el constitucionalismo. Es decir, para establecer y proteger los derechos del hombre. De esta manera el Poder Legislativo funciona de conformidad al principio de pesos y contrapesos establecidos por la doctrina de la División de Poderes. Esta es la función histórica de los Congresos y Parlamentos"*.³³¹

Más adelante nos aclara que: *"Actualmente, la mayor parte de la doctrina sobre fundamentos coincide en que la principal motivación de los parlamentarios es reelegirse. En países con sistemas parlamentarios de gobierno, como Inglaterra se ha determinado que el 75% de los integrantes del Parlamento llegan a tener una experiencia de 6 a 20 años en la Cámara de los Comunes y que, antes de ocupar algún puesto en el gabinete, requirieron un promedio de 14 años de Cámara Parlamentaria. Por lo que respecta a países con sistema presidencial, como Estados Unidos, no es difícil registrar a diputados con diez elecciones ante el Congreso y llegan a constituir el 20 % sus miembros. El 88% de los diputados se reeligen y el 65% de los senadores hacen lo mismo en los Estado Unidos"*.³³²

Así pues, la idea de la reelección en últimas fechas ha sido tema de debate e incluso de satanización, ya que grupos políticos diversos han descartado tajantemente tal idea argumentando que son tendencias totalmente superadas por el sistema político mexicano y que, hoy por hoy, solamente desatan una

330 SANCHEZ GUTIERREZ, Arturo. "La Elección de la Cámara de Diputados" en La Voz de los Votos: un Análisis Crítico de las Elecciones de 1994. p. 256.

331 GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. "Qué hacer con el Congreso de la Unión". p. 957.

332 Ibid. p. 963.

controversia estéril. Por el contrario, nosotros si coincidiríamos con esta última propuesta toda vez que, como lo señala el maestro Orozco Henriquez: *"parece que no hay necesidad o justificación alguna para prohibir la reelección parlamentaria, máxime que en la práctica ha propiciado un impedimento para que en México se establezca una adecuada profesionalización de la carrera parlamentaria y ha acentuado la preponderancia del Poder Ejecutivo, ya que, al no depender el futuro político inmediato del legislador de la voluntad de sus electores, ocurre frecuentemente que éste no atienda preferentemente los intereses de sus representados sino que procure congraciarse y condescender con los deseos políticos del Presidente de la República en turno a fin de obtener un eventual puesto en la burocracia una vez terminado su período"*.³³³

Por otra parte, es necesario crear un órgano de asesoría permanente y confiable que permita mantener a los legisladores en condiciones reales de tomar decisiones para aprobar o no una ley, toda vez que es por demás sabido que en muchas ocasiones desconocen la técnica y el proceso legislativos, pero sobre todo, ignoran muchos temas especializados que se ventilan en las Cámaras.

Todo esto es indispensable a fin de que, pese a las tendencias y presiones en contrasentido, el sistema cameral se conserve como una de las instituciones básicas para la caracterización de un orden democrático, con el objeto de que la función de representación política que está en su esencia se mantenga y recupere su misión originaria como órgano de contrapeso que redefina la correlación con los distintos poderes y autoridades, instituya los instrumentos adecuados para que su desempeño haga viable una verdadera democracia moderna, con los recíprocos equilibrios del poder político que además reordene lo que aspiramos a ser como nación.

El nuevo orden que se pretende, debe contribuir a la generación de una cultura parlamentaria que instale nuevas conductas y prácticas que, por encima de todo, definan las responsabilidades de las fuerzas políticas que concurren en el Congreso mexicano.

Un último tópico, más que a cuestiones técnicas o de reforma constitucional, se refiere a un comportamiento ético, es decir, a la imperiosa necesidad de que la gran mayoría de los legisladores mexicanos comprenda que el derecho de inviolabilidad de opinión que en su favor consagra el artículo 61, párrafo primero de la Ley Fundamental, no los autoriza a proferir impunemente "calumnias", "difamaciones" e "injurias" de las cuales nos da cuenta la prensa nacional cada vez que hay debates y discusiones en el seno de las cámaras que integran el Congreso de la Unión. Sin duda, no está en los intereses del pueblo que ciudadanos que se dicen "representantes de la nación" adopten estas actitudes

³³³ OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús. "El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su Evolución Posterior". Op. cit. p. 286.

que lejos de contribuir a elevar la cultura política y la educación cívica de nuestro país, provocan un retroceso en el desarrollo democrático de México.

Al respecto, nos parece oportuno recordar lo dicho por el ilustre Thomas Hobbes, cuando se refirió a esa pasión humana de la cual con mucha frecuencia hacen gala de exaltación nuestros señores legisladores: *"La venganza es la pasión que surge de la idea o esperanza de devolver a otro el daño recibido, de modo que encuentre que su propia acción le perjudica, y hacerle reconocer el daño; esto constituye el colmo de la venganza. Pues aunque no resulta difícil que al devolver mal por mal, el adversario se sienta molesto con su acción, sin embargo es más difícil que lo reconozca, hasta el punto que muchos hombres prefieren morir a admitirlo. El objetivo de la venganza no es la muerte, sino la cautividad y sometimiento del enemigo. Este sentimiento lo expresó muy bien Tiberio Cesar, quien al enterarse de que alguien se había matado por escapar a su venganza exclamó: ¡Ha conseguido escapárseme! Matar es el objetivo de los que odian para librarse del miedo; el objetivo de la venganza es triunfar, lo cual no se puede alcanzar sobre los muertos".*³³⁴

IV. Poder Judicial y unificación jurisdiccional

Si bien en fecha reciente se han llevado a cabo reformas que, según el discurso oficial, tuvieron como propósito básico el fortalecimiento del Poder Judicial, también lo es que dichas transformaciones, como bien lo apunta Arturo F. Zaldivar, *"en poco benefician al ciudadano de la calle"*,³³⁵ pues en realidad sólo se limitaron a establecer las bases generales *"para una auténtica reforma en materia de justicia, que se ocupe de manera destacada de la reforma al juicio de amparo; a los códigos de procedimientos civiles y penales; a los procesos mercantiles; a la solución de controversias ante instancias no judiciales, etcétera. Son estos últimos los aspectos que afectan día a día a los mexicanos"*.³³⁶

Por otra parte, compartimos el agudo comentario de Arnaldo Córdova sobre los precarios alcances verdaderos que ha tenido la citada reforma con relación a la efectiva protección jurisdiccional que demandan los gobernados en nuestro país, toda vez que: *"La organización del Poder Judicial y su sistema, después del Ejecutivo y sus dependencias, es la que más en contacto está con la vida diaria de los individuos; a ellos se recurre en busca de justicia y eso ocurre todos los días. Ha sido un problema tradicional de nuestra historia la incapacidad palmaria de nuestra judicatura para brindar justicia pronta y expedita, como lo ordenan la*

³³⁴ HOBBS, Thomas, Elementos de Derecho Natural y Político, p. 158.

³³⁵ ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo F., "La Reforma Judicial y el Distrito Federal". Op. cit. p.112.

³³⁶ *Idem.*

Constitución y sus leyes, a todos los mexicanos. La reforma judicial no acaba de resolvernos ese problema y eso constituye la principal de sus limitaciones. Como hemos podido verlo, sus objetivos principales son una reorganización del Poder Judicial, que puede mejorar en mucho su funcionamiento; una integración del mismo más controlada; una mayor autonomía de sus órganos dentro del orden de la división de poderes; una coordinación mayor de las instituciones encargadas de la seguridad pública y una nueva institucionalidad para la Procuraduría General de la República. Pero no hay en ella nada que de verdad mejore el sistema de procuración e impartición de justicia en la relación cotidiana que el Poder Judicial tiene con la población".³³⁷

Ahora bien, al margen de todas estas consideraciones pragmáticas que no por duras dejan de ser reales y que desafortunadamente fueron obviadas por la reforma de mérito, quisiéramos abordar aunque sea someramente, un tópico que incuestionablemente tiene que ver con el fortalecimiento del Poder Judicial y que debió ser atendido prioritariamente, ya que se refiere a la existencia en nuestro país de una injustificada diversificación de órganos jurisdiccionales que normalmente no están integrados en la rama judicial de los Poderes de la Unión.

En efecto, como hace nota el Lic. J. Fernando Franco González Salas, lo anteriormente señalado *"sin lugar a dudas ... es una de las notas distintivas de nuestro sistema de administración de justicia, de tal suerte que en México la jurisdicción especializada es la que ejercitan una pluralidad de órganos jurisdiccionales que no pertenecen formalmente a la estructura orgánica del Poder Judicial y que tienen a su cargo dirimir controversias en materias que están señaladas expresamente en la Constitución y que son reguladas por legislaciones especiales".³³⁸*

Así, podemos afirmar que la tradición judicialista en México sufrió su primera sacudida por cuanto hace a la materia laboral, pues el Constituyente de Querétaro lejos de atribuir la competencia jurisdiccional respectiva a los tribunales judiciales comunes que ya venían funcionando, decidió crear en el artículo 123, fracción XX, órganos especiales de conciliación y arbitraje denominados "juntas" que se integrarían en forma tripartita, es decir, con un representante del gobierno e igual número de representantes de obreros y patrones. Esta situación durante mucho tiempo provocó una gran controversia jurisprudencial y doctrinaria sobre el particular que sólo puso de manifiesto: *"la gran dificultad de encuadrar ... la naturaleza y funciones de los organismos mexicanos recién creados, más aún, si*

³³⁷ *CORDOVA, Arnaldo "Perspectivas de la Nueva Justicia". Op. cit. pp. 134 y 135.*

³³⁸ *FRANCO GONZALEZ SALAS, José Fernando, "Función Jurisdiccional y Plena Jurisdicción" en Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. pp. 29 y 30.*

se tiene presente que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, eran distintas a todas las que hasta 1917 existían".³³⁹

Afortunadamente, hoy en día nadie le discute a las juntas de conciliación y arbitraje su carácter de órganos jurisdiccionales en materia de trabajo, sin embargo, tampoco se pone en duda que, dada su pertenencia orgánica y su vinculación presupuestaria con el Poder Ejecutivo, la existencia y funcionamiento de dichas juntas constituye una auténtica excepción al principio constitucional de división de poderes. Consecuentemente, según lo explica el Dr. Jorge Carpizo: *"Ha sido común considerar que las juntas están encuadradas dentro del Poder Ejecutivo y en diversos países se les ha vinculado con la administración pública. Empero esta vinculación debe ser únicamente formal, porque en el caso de que los jueces laborales no gocen de completa independencia frente a la administración, no podrán realizar su tarea en forma satisfactoria. En México, se ha insistido en que las juntas son órganos administrativos, tribunales administrativos o que dependen formalmente del Poder Ejecutivo aunque materialmente expiden actos jurisdiccionales, tesis esta última que coincide con la Suprema Corte de Justicia".*³⁴⁰

La materia contencioso administrativa fue otro motivo para que en México se establecieran otros órganos jurisdiccionales que no forman parte de la estructura orgánica y funcional del Poder Judicial. Así, José Pastor Suárez Turnbull, nos hace una descripción de cuál ha sido el panorama general en este campo, al explicar que: *"En la actualidad existen dos sistemas de jurisdicción contencioso administrativa para el enjuiciamiento de los conflictos administrativos, o de control de la administración pública. Ambos se originaron, entre otras razones, a raíz de una interpretación diferente del principio de separación de poderes. De acuerdo con estas ideas, el sistema francés o dualista de tribunales administrativos encuadrados fuera del marco del Poder Judicial y dentro del marco del Poder Ejecutivo, surgió debido a que se entendió que el principio de separación de poderes impedía al Poder Judicial interferir, así fuera juzgando, en los actos de la propia administración pública. Este sistema se caracteriza por ser un contencioso objetivo, organizado con el fin de asegurar regularidad jurídica en la actividad administrativa, en defensa de la legalidad. Su tendencia ha consistido en autonomizar el órgano jurisdiccional de modo que, aun encontrándose dentro de la esfera de la administración pública, adquiera independencia con respecto a ella. En cambio, el sistema inglés o judicialista, opuesto al anterior, somete las controversias administrativas a la jurisdicción ordinaria, como si se tratase de asuntos comunes, esto es, arranca de la idea que la administración pública es parte de un litigio, el cual, como todos, debe ser resuelto por la misma jurisdicción. Este segundo sistema encuentra su explicación en una interpretación diversa del principio de separación de poderes, según la cual, a la administración pública no*

³³⁹ Ibid. p. 31.

³⁴⁰ CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Op. cit. pp. 231 y 232.

*le corresponde en ningún caso juzgar, ni aun cuando se trate de conflictos sobre actos administrativos, de los cuales debe conocer, por tanto, el Poder Judicial. Se está ante un contencioso subjetivo que tiene por finalidad la protección de los derechos e intereses legítimos de los particulares, y que no admite la existencia de la jurisdicción contencioso administrativa fuera del poder Judicial. Cada uno de estos dos sistemas surgió condicionado por el contexto histórico y político que prevalece en cada país.*³⁴¹

Bajo este contexto, México optó por establecer otra salvedad a la tradición judicialista y al principio de división de poderes, creando órganos jurisdiccionales administrativos dentro de la esfera del Poder Ejecutivo y sujetos a las disponibilidades presupuestarias del mismo. Tan fue así que, como lo recuerda el Dr. Jorge Carpizo, *"en sus orígenes, en su nacimiento, el Tribunal Fiscal de la Federación pecó de anticonstitucional, porque los tribunales administrativos son una excepción y deben ser creados y establecidos expresamente por la propia ley fundamental y ésta en 1936 era omisa al respecto. Es decir, no existía base constitucional para tal creación. En la mencionada exposición de motivos se agregó que no existía nada que se opusiera a la creación de tribunales administrativos independientes de la Administración Pública y que las resoluciones del tribunal administrativo estarían sujetas al examen y revisión del poder judicial, pero esta revisión no curaba de ninguna manera la inconstitucionalidad con que nacía dicho Tribunal; y desde luego que la doctrina ha manifestado esa anomalía, ese vicio de inconstitucionalidad"*.³⁴²

Cabe aclarar que el problema de la inconstitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación se superó con la reforma que se hizo a la fracción I del artículo 104 constitucional y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1946, para precisar que las leyes podrían establecer un recurso ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias emitidas por tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estuvieran dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. Así, como bien lo hace notar el ministro Salvador Rocha Díaz: *"No obstante que era otro el propósito de la mencionada reforma constitucional, quedó resuelto el problema de constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, y solamente que la materia principal de la iniciativa puede explicar la impropia ubicación sistemática que se dio a la posibilidad constitucional de que las leyes federales pudiesen crear tribunales administrativos"*.³⁴³

³⁴¹ SUAREZ TURNBULL, José Pastor. *"Avances y Perspectivas de las Reformas Constitucionales de 1987 en el Plano de la Jurisdicción Contencioso Administrativa"* en Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano. La Reforma Judicial 1986-1987. pp. 872 y 873.

³⁴² CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Op. cit. p. 188.

³⁴³ ROCHA DÍAZ, Salvador. *"Panorama Constitucional sobre el Poder Judicial"* en Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano. La Reforma Judicial 1986-1987. Op. cit. p. 692.

Por esto último, la reforma posterior que sufrió la fracción de dicho precepto constitucional, a decir del Dr. Jorge Carpizo, "es en muchos sentidos superior a la de 1946: la creación de los tribunales administrativos por disposición constitucional se deja a las leyes federales, es decir, ya no es como en 1946 una autorización indirecta para la creación de esos tribunales, sino directa; se insiste en el carácter de plena autonomía para dictar las resoluciones; se amplía la creación de los mismos no sólo a la esfera federal sino a la del Distrito Federal; se habla expresamente de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y se conserva nuestro sistema mixto: tribunales administrativos autónomos, cuyas resoluciones son revisadas por la Suprema Corte de Justicia, o sea, se preserva la unidad del poder judicial federal".³⁴⁴

Cabe agregar que toda esta polémica sobre técnica legislativa llegó a su fin con las modificaciones constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de agosto de 1987, en virtud de las cuales se adicionó una fracción XXIX-H al artículo 73, "para dar pleno fundamento constitucional a los tribunales de lo contencioso administrativo federal y del Distrito Federal, dándole la ubicación correcta dentro de la sistemática constitucional".³⁴⁵

La excepción más reciente a la tradición judicialista mexicana y a la observancia del principio de división de poderes tuvo lugar en lo que concierne a la materia agraria; al respecto, el Lic. Franco González Salas comenta que: "si bien la Constitución de 1917 fue la primera en el mundo que otorgó sendos derechos de contenido socioeconómico en favor de obreros y campesinos, justo es reconocer que los constituyentes de Querétaro no consideraron establecer una instancia jurisdiccional encargada de resolver los conflictos que se derivaran de los procedimientos agrarios relativos a concesión, restitución o dotación de tierras, bosques y aguas a 'rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población'. En este contexto, no fue sino en virtud de las reformas constitucionales publicadas el día 10 de enero de 1934, cuando se establecieron las nuevas bases normativas de los procedimientos agrarios y de los órganos consultivos, ejecutivos y técnicos, que tendrían a su cargo la tramitación y resolución de los expedientes respectivos. No obstante el incuestionable avance que tales modificaciones representaron, desde un principio fue notoria la ausencia de una instancia jurisdiccional especializada para resolver las controversias que se suscitaban fundamentalmente entre las autoridades agrarias y los particulares afectados; máxime que la misma reforma de 1934 trasladó al texto constitucional la improcedencia que respecto del Juicio de Amparo se había establecido con anterioridad en la propia Ley Agraria de 1915. Todo lo anterior fue creando con el paso del tiempo, un ambiente jurídico cada

³⁴⁴ CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales. Op. cit. p. 190.

³⁴⁵ ROCHA DIAZ, Salvador, "Panorama Constitucional sobre el Poder Judicial". Op. cit. p. 693.

vez más propicio para la institución de tribunales agrarios, de tal suerte que en el año de 1991, dicha idea cristalizó cuando fue enviada a la H. Cámara de Diputados una iniciativa presidencial de reformas al artículo 27, que proponía - entre otras modificaciones substanciales- el establecimiento de una jurisdicción agraria".³⁴⁶

Bajo este contexto, no puede dejar de reconocerse el incuestionable avance que representó la reforma que sufrió el artículo 27 constitucional y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de enero de 1992, pues como acertadamente lo hace notar el maestro Diego Valadés: *"El mejoramiento en la impartición de la justicia agraria también contribuye a otorgar certeza en la tenencia de la tierra. Sobre el particular, con la reforma de 1992 se agregó un segundo párrafo a la fracción XIX, que contempla la creación de tribunales federales agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente. De esta forma se sustituye el procedimiento mixto administrativo jurisdiccional que contemplaba la fracción VII para resolver las controversias derivadas de límites de terrenos comunales. Dichos tribunales resolverán todas las cuestiones que se hallen pendientes o se susciten por límites de terrenos ejidales y comunales, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades y, en general, tendrán a su cargo la administración de la justicia agraria".³⁴⁷*

Sin embargo, aun y cuando el momento había sido propicio para fortalecer al Poder Judicial mediante la incorporación de los nuevos tribunales agrarios en su estructura orgánica y funcional, se optó por copiar un esquema mas o menos similar al de los tribunales administrativos y encuadrarlos dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, cuando en realidad no existía razón jurídica fundada para tomar esta decisión, toda vez que si lo que van a resolver dichos órganos jurisdiccionales son conflictos en los que se debaten derechos agrarios individuales y colectivos que ostentan el alto rango de garantías sociales en los términos del artículo 27 constitucional, qué mejor que dicha tarea correspondiera al poder que por antonomasia tiene a su cargo la defensa de la Ley Suprema, es decir, al Poder Judicial de la Federación.

Así pues, de acuerdo con lo antes expuesto, se hace necesario eliminar esta diversificación de órganos jurisdiccionales que hay en nuestro país para integrarlos en el Poder Judicial y fortalecer realmente su carácter de órgano del Estado, cuya alta misión consiste en velar por el estricto cumplimiento de la Constitución y de las leyes que de ella emanar.

³⁴⁶ FRANCO GONZALEZ SALAS, José Fernando. "Función Jurisdiccional y Plena Jurisdicción". Op. cit. p. 36.

³⁴⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, 1994. p. 135.

En realidad, actualmente no se encuentra argumento alguno que justifique la presencia de órganos jurisdiccionales ajenos al organigrama del Poder Judicial, pues ni siquiera el reiterado alegato separatista de la "especialización" de los órganos jurisdiccionales a que hemos hecho referencia resulta atendible, toda vez que ese mismo criterio de especialización ha existido y existe en el propio seno del citado Poder Judicial para efecto de la distribución de competencias entre los tribunales y juzgados que lo integran.

Por el contrario, habría inclusive fuertes razones políticas para pugnar por esta indispensable unificación jurisdiccional, pues por ejemplo, pese a las bondades que se destacaron para instaurar al Consejo de la Judicatura Federal, como uno de los elementos que contribuiría al fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, es francamente contradictorio que todos estos tribunales no estén sujetos al control gubernativo y administrativo del nuevo órgano constitucional. Así, con bastante agudeza crítica, José Luis Soberanes Fernández ha afirmado que: "*Consideramos oportuno señalar, una vez más, que es un problema muy serio que aún queda sin resolver en México, el de la enorme cantidad de tribunales especializados no dependientes del Poder Judicial sino del Ejecutivo, como lo son los fiscales, los contencioso-administrativos, los laborales, los agrarios y los electorales, los cuales, lógicamente, no caen en la esfera del Consejo de la Judicatura Federal y violentan flagrantemente los principios de unidad de la jurisdicción y de la división de poderes*".³⁴⁸

Consecuentemente, estamos convencidos de que un paso firme para la reforma del Estado consiste en establecer lo que podríamos denominar la unificación jurisdiccional del Poder Judicial.

V. Agenda política para la transición y el cambio

En virtud de las actuales circunstancias y de las necesidades de cambio y transición democrática que constituyen una demanda social cuya atención resulta inaplazable, se ha puesto en marcha la reforma del Estado en la medida en que el Titular del Poder Ejecutivo Federal representado por el Secretario de Gobernación, los dirigentes de los cuatro partidos políticos con presencia en el Congreso de la Unión y los coordinadores de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y la de Senadores, han definido como temas de la respectiva agenda política los siguientes: a) Reforma electoral; b) Fortalecimiento del Poder Legislativo; c) Procuración e impartición de justicia; d) Impulso al federalismo; e) Reforma política del Distrito Federal; f) Derechos indígenas; g)

³⁴⁸ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. "El Consejo de la Judicatura Federal a la Luz del Derecho Comparado". Op. cit. p. 222.

Comunicación social; h) Participación ciudadana; i) Reforma de los poderes públicos; y j) Atención a problemas de coyuntura.

Asimismo, dichos protagonistas acordaron la manera como se abordaría el tratamiento de los diversos puntos, precisando la integración de las diferentes instancias de trabajo y la logística a seguir en cada una de ellas.

Toda vez que en la presente tesis se ha hecho referencia específica a varios de los asuntos que componen la citada agenda política para la reforma del Estado y que por tal motivo sería prolijo abundar sobre los mismos tópicos, consideramos conveniente analizar en forma somera lo relativo a: 1. Reforma electoral; 2. Medios de comunicación social; y 3. Derechos indígenas.

1. Reforma electoral

Este tema fue planteado como una de las preocupaciones centrales de la actual administración según quedó evidenciado en el discurso de toma de posesión del Titular del Poder Ejecutivo, al afirmarse que: *"Los mexicanos queremos una vida democrática a la altura de nuestra historia, a la altura de nuestra diversidad. Sin embargo, debemos reconocer que los avances democráticos son aún insuficientes. Ha llegado el momento de sumar nuestras voluntades sin sacrificar nuestras diferencias, ha llegado el momento de unimos en la construcción de una nueva democracia que comprenda una mejor relación entre los ciudadanos y el gobierno, entre los estados y la federación; un nuevo código ético entre los contendientes políticos y una reforma electoral definitiva. Ha llegado el momento en que la democracia abarque todos los ámbitos de la convivencia social. Ratifico mi convocatoria a todos los partidos, a todas las organizaciones políticas y a las agrupaciones ciudadanas, para participar con espíritu franco y resuelto en la democratización integral de nuestra vida, nuestra nación".*³⁴⁹

Sin embargo, casi transcurrió un año del nuevo régimen de gobierno sin que lograran formarse los consensos necesarios para echar a andar la pretendida reforma electoral "definitiva", misma que en cuanto a este calificativo resultaba prácticamente una quimera, pues recordemos que en tan solo ocho años se han realizado cuatro reformas en materia electoral que han implicado modificar substancialmente tanto la Constitución General de la República como la legislación secundaria respectiva.

Por tales motivos, es justificable que en la presentación de su primer informe de gobierno ante el H. Congreso de la Unión, el Titular del Poder Ejecutivo tuviera que insistir en el presente tema, aunque ahora en forma mucho más ponderada,

³⁴⁹ Discurso de toma de posesión del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León. Op. cit. p. III.

al manifestar lo siguiente: *"De tiempo atrás, el gobierno federal está preparado para discutir con seriedad las transformaciones que exige el pleno desarrollo democrático de México. Un elemento primordial es una reforma electoral que sea definitiva, no por negar futuras adecuaciones, sino por terminar ya con la insatisfacción y las controversias sobre lo esencial. Esa reforma debe garantizar autonomía plena de los órganos electorales y condiciones de equidad en la competencia. Esa reforma no puede construirse sobre los vicios del viejo autoritarismo ni contraviniendo la ley para satisfacer reclamos particulares. Debe responder a la creciente complejidad y diversidad de nuestra vida social, a la más intensa competencia política, a la madurez organizativa de los partidos, y a la vigorosa presencia ciudadana. Ciertamente la reforma electoral obedece al interés de los partidos y de diversas organizaciones, pero también responde a una profunda convicción que he acreditado con hechos y a un firme compromiso que sabré cumplir con la ciudadanía. Ese compromiso es que el proceso electoral federal de 1997 se realice bajo normas que aseguren legalidad, equidad, transparencia y confiabilidad ... confío en que la reforma electoral, será, primero producto del consenso entre las dirigencias partidistas y después, resultado del esfuerzo corresponsable de un Poder Legislativo más fuerte y activo".*³⁵⁰

En este contexto, si bien la multicitada reforma electoral debe gravitar sobre los dos aspectos precisados en el mensaje del Presidente de la República, es decir, la autonomía plena de los órganos electorales y las condiciones de equidad en la competencia, por nuestra parte agregaríamos un punto más que consideramos fundamental y que se refiere a la justicia electoral.³⁵¹

A. Autonomía plena de los órganos electorales

Este tópico que ha sido uno de los más discutidos a lo largo de la historia de nuestra legislación electoral, tiene que ver con la forma de integración de los órganos que tienen a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia de los comicios, siendo la cuestión a resolver cuál debe ser la naturaleza y composición de las autoridades electorales para que exista una plena garantía de imparcialidad y transparencia en las elecciones.

En este sentido, resulta muy ilustrativa la breve reseña histórica que sobre el particular hace el maestro José Woldenberg en los términos siguientes: *"En el*

³⁵⁰

Texto reproducido por La Jornada del 2 de septiembre de 1995. pp. I-XII.

³⁵¹

Al momento de concluir la presente tesis, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue adicionada y reformada en varios de sus preceptos, a fin de establecer un nuevo marco normativo para la materia electoral; por tal motivo, se agrega como Apéndice de este trabajo el Dictamen que respecto de dichas reformas fue rendido por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

marco de la reforma política de 1977, el cuerpo colegiado superior encargado de la preparación de las elecciones fue la Comisión Federal Electoral (CFE). Su integración quedó señalada de la siguiente manera: el Secretario de Gobernación, quien además era su presidente, dos representantes del Poder Legislativo, uno por cada Cámara, un representante de cada uno de los partidos políticos con registro y un notario público (Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, Loppe).

"Conforme fue aumentando el número de partidos con registro, la preocupación gubernamental de que los votos de los representantes del oficialismo fuesen insuficientes empujó hacia la búsqueda de una reforma en la composición de la CFE. Así, en 1986, una serie de audiencias públicas para la reforma electoral concluyeron con una iniciativa integral de cambios enviada al Congreso por el Presidente De la Madrid, ahí se proponía una nueva composición: el Secretario de Gobernación, un representante de los diputados, otro de los senadores y los representantes partidistas, pero sólo tendrían derecho a voto aquellas agrupaciones que hubiesen obtenido los tres primeros lugares en la votación anterior. Al notario, al que nunca nadie pudo explicar por qué tenía voto, se le desterraba.

"Esa fórmula no sólo quitaba el derecho a voto a los partidos más pequeños en el órgano electoral, sino que intentaba recuperar para el oficialismo la mayoría de los votos, así que fue rechazada; sin embargo, en la Cámara de Diputados se ideó la que, sin temor a equivocarme, resultó la fórmula más parcial de integración del órgano electoral: al introducir el criterio de representación proporcional de los partidos políticos en las instancias encargadas de preparar las elecciones se llegó al absurdo de que un sólo partido (el PRI) tuviera más votos que el resto de los representantes partidistas y estatales juntos.

"A raíz de la reforma de 1986, la Comisión Federal Electoral quedó integrada de la siguiente manera: el Secretario de Gobernación, un diputado, un senador, 16 representantes del PRI, cuatro del PAN, dos del PSUM y uno de cada uno de los otros partidos (Código Federal Electoral). Total, un desequilibrio absoluto y una imposibilidad, de entrada, de imparcialidad.

"Cuando se volvió, en 1989, a la discusión en torno a la legislación electoral ése fue un punto nodal del debate. La necesidad de contar con una autoridad por encima de filiaciones partidistas fue la que abrió paso a la creación del Instituto Federal Electoral, el cual por primera vez tendría en sus órganos colegiados una representación sin 'sello de origen' partidista. Ya que tanto los representantes estatales como los de los propios partidos tenían una predisposición partidista, y como las múltiples combinaciones de unos con otros arrojaban invariablemente una composición parcial, se ideó la figura de los consejeros magistrados.

"Al mismo tiempo, se pensó en una representación plural del Poder Legislativo y se atemperó notablemente la representación proporcional de los partidos. A partir de entonces, el Consejo General del IFE estaría conformado por el Secretario de Gobernación, dos diputados (uno de la mayoría y uno de la primera minoría), dos senadores (uno de la mayoría y uno de la primera minoría), representantes de los partidos de acuerdo con su votación anterior, pero de tal forma que ninguna formación partidista pudiese tener más de cuatro representantes (entre 1.5 y 10% de los votos un consejero; entre 10 y 20% dos; entre 20 y 30% tres, y más de 30% cuatro), más seis consejeros magistrados propuestos por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de los votos en la Cámara de Diputados; la figura de los consejeros fue la innovación que debía servir como elemento de equilibrio entre las diferentes representaciones partidistas (Cofipe). Con esa composición se celebraron las elecciones de 1991.

"Las reformas de 1994 a la Constitución y el Cofipe fueron más allá. Los partidos políticos no tendrían derecho a voto pero sí a voz y su representación sería igualitaria. Con ello se inició probablemente la ruta a la 'despartidización' de los órganos electorales, aunque el derecho a voz les permitía seguir siendo un elemento central en el proceso de toma de decisiones, ya que los debates fundamentales se darían a partir de las diversas perspectivas que norman el comportamiento de los partidos. En esa reforma, los consejeros 'magistrados' pasaron a ser consejeros 'ciudadanos', al no estipularse ya el requisito de ser abogado pero, además, serían propuestos por las fracciones de diputados de los partidos políticos y necesitaban, para ser aprobados, de las dos terceras partes de los votos en la Cámara de Diputados. Como los partidos ya no tendrían derecho a voto, el peso relativo de los consejeros ciudadanos se incrementó".³⁵²

Ante este panorama histórico sobre el desarrollo que ha venido experimentando la composición de los órganos electorales federales, nuestra conclusión en este sentido sería proponer que la nueva forma de integración de la autoridad que tendrá a su cargo la organización y administración comicial, sea absolutamente congruente con la naturaleza jurídica que la propia Constitución Política le atribuye y que fue precisada con mucha mayor claridad con las reformas constitucionales y legales de 1994.

En efecto, según lo comenta el Dr. Jorge Carpizo, en el párrafo octavo del artículo 41 constitucional, *"se decía que la organización de las elecciones es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo federales con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos. Actualmente se confirma la idea de que la organización de las elecciones es una función estatal - lo cual nadie cuestionó - que se realiza por medio de un organismo público y*

³⁵² WOLDENBERG, José, "Los Consejeros Ciudadanos del Consejo General del IFE: Un Primer Acercamiento" en Elecciones, Diálogo y Reforma. México, 1994/I, pp. 119 a 121.

*autónomo en cuya integración concurren esos poderes, los partidos y los ciudadanos según lo disponga la ley. Es decir, los poderes federales ya no ejercen esa función electoral sino que quien la ejerce es un organismo público y autónomo en el cual concurren los poderes como también concurren los partidos y los ciudadanos. De ser los titulares de la función electoral, los dos poderes del Estado pasaron a ser únicamente partes integrantes del órgano encargado de realizarla. Este cambio era congruente con la integración mayoritaria de ciudadanos en los órganos de dirección nacional de ese organismo público y autónomo".*³⁵³

Así pues, resulta incuestionable que nuestra evolución legislativa nos ha llevado a incorporar en la Constitución instituciones electorales dotadas de plena autonomía funcional y orgánica, toda vez que no forman parte ni dependen en lo absoluto de alguno de los Poderes de la Unión, aun y cuando éstos concurren en su integración. Cabe precisar que esa autonomía constitucional cuya presencia muchos consideran extraña en nuestro sistema jurídico, es prácticamente una constante en países de Centro y Sudamérica, según lo explica el autor colombiano Augusto Hernández Becerra, al afirmar que: "Los organismos electorales son la autoridad suprema de aquella parte separada, especializada y autónoma del resto del aparato estatal, encargada de la llamada función electoral ... ejercida por un complejo institucional que normalmente actúa con independencia respecto de las tres ramas del poder público, la organización electoral que, debido a su creciente autonomía orgánica, funcional y presupuestal, ha venido a erigirse en una virtual cuarta rama del poder público ... Se trata de organismos colegiados, cuyos integrantes son designados de diferente manera según la legislación de cada país. En algunos casos sus miembros son de origen exclusivamente judicial (Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, v. gr.); en otros son designados por la Asamblea Legislativa (Venezuela y El Salvador), también se da el caso de que tengan origen en las tres ramas del poder público (Panamá) o de que en su integración tengan ingerencia (SIC) los partidos políticos (Honduras, España)".³⁵⁴

Consecuentemente, si la organización de las elecciones federales en México, siguiendo la tendencia latinoamericana antes señalada, constituye una función del Estado que es ejercida por un organismo constitucional autónomo en el que concurren y participan los otros actores y protagonistas de la vida cívica y política de nuestra sociedad, es indudable que no tiene por qué haber preeminencia de alguno de los poderes públicos como en la actualidad sucede con el Titular del Poder Ejecutivo, el cual representado por el Secretario de Gobernación, ostenta la presidencia del órgano superior de dirección de dicho organismo público y está

³⁵³ CARPIZO, Jorge. "La Reforma Federal Electoral de 1994" en Elecciones, Diálogo y Reforma. México, 1994/I. pp. 19 y 20.

³⁵⁴ Diccionario Electoral. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) pp. 502 y 503.

dotado de atribuciones que resultan francamente excesivas, según lo explica con toda agudeza José Agustín Ortiz Pinchetti, al señalar que: *"El representante del Ejecutivo ocupa siempre, por ley, la presidencia del Consejo General, sin que ninguno de los otros 10 miembros con derecho a voto pueda asumirla. Ese monopolio de la presidencia da a quien la ocupa ventajas legalmente establecidas sobre los otros consejeros. Otro ejemplo es la instalación del Consejo General, que depende de que su presidente establezca el orden del día, convoque a las sesiones y asista a las mismas. Ninguna sesión puede instalarse legalmente sin el representante del Ejecutivo, aunque estén presentes todos los demás miembros. Por ende, para efectos prácticos, el Consejo General del IFE no puede actuar ni cumplir sus funciones si no lo decide así el Secretario de Gobernación ... Asimismo, aunque los consejeros ciudadanos y los consejeros del Poder Legislativo tienen la casi totalidad de los votos, no pueden impulsar el nombramiento o remoción del Director General ni de los Directores Ejecutivos del Instituto, ya que la propuesta de la persona para ocupar el cargo de Director General debe hacerla sólo el presidente del Consejo, nombrado por el Poder Ejecutivo, por dos vías: logrando las dos terceras partes de los votos y si ello no se produce, por insaculación. En este proceso electoral la propuesta del Secretario de Gobernación fue aprobada por mayoría. El Director General fue quien de acuerdo con la ley vigente designó a los Directores Ejecutivos del IFE y éstos, a su vez, decidieron el nombramiento de los demás altos funcionarios de la autoridad electoral. Así, el Poder Ejecutivo, aunque sólo cuenta con un voto de los 11 posibles en el seno del Consejo General, es quien impulsa de hecho la conformación de las autoridades encargadas de organizar las elecciones, salvo los nombrados por concurso de oposición. Con ello se limita en los hechos la autonomía que en el texto constitucional y legal se atribuye al IFE".*³⁵⁵

Así pues, la racionalidad jurídica impone que en el seno del órgano superior de dirección del organismo público responsable de organizar y administrar los procesos electorales federales, se conserve la representación con voz y voto del Titular del Poder Ejecutivo, sin que necesariamente tenga que ser a través del Secretario de Gobernación ni con el grado de preeminencia que actualmente establece la legislación vigente, pues dicho representante tendría que intervenir propiamente como un actor más que concurre y es copartícipe junto con otros en el ejercicio de una importante función estatal.

Por cuanto hace a la participación del Poder Legislativo, resulta conveniente proponer algunos cambios, toda vez que en la práctica la actuación de los representantes de las cámaras se ha visto distorsionada por una errónea propensión a debatir a nombre y por cuenta de la fracción parlamentaria del partido político al que pertenecen, ya sea el mayoritario o el que configura la

³⁵⁵ ORTIZ PINCHETTI, José Agustín. "Las Elecciones Federales de 1994: Lo claro, lo oscuro, lo crudo y lo cocido" en Elecciones, Diálogo y Reforma. México, 1994/I, pp. 146 y 147.

primera minoría en la instancia correspondiente. En otras palabras, no existe propiamente una representación del órgano legislativo en el Consejo General del IFE, lo cual vulnera el propósito de la norma constitucional en el sentido de hacer concurrir a dicho poder en la integración de la autoridad electoral.

En tal virtud, con el fin de que dicha representación legislativa resulte fidedigna, se propone que para cada proceso electoral ordinario el Poder Legislativo cuente con dos representantes con voz y voto -uno por cada Cámara- que, pudiendo ser reelectos sólo para un proceso electoral más, no estén directamente vinculados con grupo parlamentario o tendencia partidista alguna y sean connotados juristas especializados en materia electoral, de reconocida probidad y honradez, para que actúen legal, objetiva e imparcialmente en el citado Consejo.

En este contexto, sería necesario que los coordinadores parlamentarios hicieran un esfuerzo de consenso con la finalidad de integrar una terna con fórmulas de candidatos propietarios y suplentes para los cargos respectivos, mismas que tendrían que ser votadas nominalmente para propiciar que una de ellas fuera aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara respectiva, pues de lo contrario se aplicaría un procedimiento aleatorio de insaculación para elegir a los representantes correspondientes. Creemos que la actual forma de integración del Consejo de la Judicatura Federal es una muestra palpable de que sí puede haber este tipo de representación por parte de las cámaras que integran el Congreso de la Unión.

Con relación al Poder Judicial de la Federación, parece inexplicable el hecho de que no se le haya considerado como participante de la función estatal electoral en lo que respecta a la organización y administración de los comicios, cuando paradójicamente sí tiene intervención por cuanto hace a la integración del órgano encargado de impartir justicia en esta materia como lo veremos más adelante.

A nuestro juicio, no porque dicho Poder no tenga un origen electoral se justifica su exclusión de una de las tareas más importantes del Estado mexicano, pues tal marginación prácticamente equivale a negarle el carácter de poder público, lo cual resulta francamente inadmisibles.

Por tal razón, nuestro planteamiento sería en el sentido de que para cada proceso electoral ordinario y con posibilidad de reelección sólo para un proceso más, dicho Poder Judicial cuente con un representante con voz y voto en el Consejo General del IFE, lo que revestiría de mayor juridicidad las tareas encomendadas a ese órgano electoral, toda vez que el candidato respectivo, así como su suplente, tendrían que ser aprobados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de entre una terna propuesta por el presidente de la misma.

Por lo que respecta a los consejeros denominados "ciudadanos", consideramos que se trata de una figura novedosa que ha venido a aportar una mayor

neutralidad e imparcialidad a las actuaciones de la autoridad encargada de organizar y administrar los comicios federales en México. Sin embargo y dado que en estricto rigor no ostentan representación ciudadana alguna, sería conveniente sugerir un cambio en su connotación a fin de que la legislación vigente se refiera con mayor precisión a "consejeros electorales"; en el entendido de que se propone reducir el número de los mismos a una cifra impar que sería de cinco consejeros con voz y voto que deben ser electos para cada proceso electoral ordinario y con posibilidad de reelección sólo para un proceso más, conforme al sistema vigente actualmente, es decir, por votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara.

Con relación a los partidos políticos, su participación permanecería sin cambio alguno, es decir, un representante con voz pero sin derecho a voto por cada uno de los institutos políticos con registro formal ante la autoridad competente, pues de esa manera se conservaría la sana tendencia a la "despartidización" de los órganos electorales, dejando la toma de decisiones en manos de elementos que se presumen neutrales y sin vinculación partidista de ninguna especie.

Por otra parte, el presidente del órgano superior de dirección del organismo público responsable de la función estatal electoral, sería electo por votación mayoritaria de los integrantes del Consejo General con derecho a ello de entre los propios "consejeros electorales" y a propuesta consensada de los representantes de los Poderes de la Unión. Asimismo, la designación de los funcionarios que integren los otros órganos centrales del citado organismo público, también sería hecha por el propio Consejo General y a propuesta de los representantes de dichos poderes públicos.

De igual modo, durante los procesos electorales los órganos locales, distritales y municipales del IFE, tendrían que adoptar un esquema de integración similar al del órgano superior de dirección, es decir, que sin representación de los poderes públicos su estructura orgánica y funcional se viera fortalecida a través de la participación de "consejeros electorales" y de representantes partidistas, así como en forma permanente con la presencia de integrantes del Servicio Profesional Electoral, el cual debe tener bases expresas en la propia Constitución General de la República y estar regulado en un ordenamiento específico expedido por el Congreso de la Unión con el carácter de ley orgánica, pues sólo de esa manera existirá un cuerpo de funcionarios electorales absolutamente confiable que dé plena vigencia a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, que son los que rigen la función estatal electoral.

B. Condiciones de equidad en la competencia

Por cuanto hace a este tópico, José Agustín Ortiz Pinchetti lo expone con meridiana claridad al advertir que: *"Uno de los temas más polémicos del desarrollo de las elecciones federales de 1994, fue el de las condiciones de equidad existentes entre los diversos contendientes. Respecto de ellos, poco a poco se ha venido formando un consenso respecto de las siguientes situaciones que propiciaron una contienda inequitativa: a) El acceso desigual de los partidos políticos a los recursos económicos ... hay algunos elementos que reflejan que el PRI dispuso de recursos muy superiores a los erogados por los partidos de oposición. b) El manejo de los medios masivos de comunicación, particularmente los electrónicos, fue muy desigual, lo que se demuestra con los monitoreos realizados por el IFE a instancias del Consejo General. Estos dos temas representan facturas pendientes que deberán saldarse en la próxima reforma electoral, ya que de lo contrario el sistema político electoral mexicano no podrá ser cabalmente democrático".*³⁵⁶

Sin duda, el primero de los aspectos de inequidad señalados por Ortiz Pinchetti, es decir, el relativo al acceso de los partidos políticos a los recursos económicos, sí puede admitir soluciones a nivel legislativo, pues como bien lo apunta Alberto Begué Guerra, *"especialmente desde los años sesenta, surgió una tendencia que hoy, aunque con matices, se ha consolidado en la gran mayoría de las democracias. Se trata de la reglamentación creciente del financiamiento de los partidos, en virtud de considerarse a éstos, explícitamente o no, entidades de interés público, sobre las cuales el orden jurídico de un Estado debe normar en aras de preservar valores y principios fundamentales para la salud de la vida política. En concreto, esta reglamentación ha pretendido garantizar que la competencia partidista sea equitativa y que los ingresos y los gastos de los partidos sean transparentes -es decir, del dominio público- a fin de evitar la corrupción de la política y, por esa vía, que se subordine la representación del interés general a compromisos que en última instancia permitan al dinero adueñarse del poder público y dominar la voluntad ciudadana que se expresa en las urnas. En este sentido, la reglamentación del financiamiento de los partidos tiene el objeto de equilibrar lo que en la realidad es desequilibrado. De allí que además de limitar la relación entre los partidos y los particulares en esta materia, establezca en la gran mayoría de los casos el derecho de los partidos políticos a recibir recursos del Estado para el desarrollo de sus actividades".*³⁵⁷

En este contexto, la revisión del régimen de financiamiento de los partidos políticos debe ser en el sentido de excluir o por lo menos atemperar la regla de proporcionalidad que atiende a un criterio de "fuerza electoral" o de

³⁵⁶ Ibid. pp. 150 y 151.

³⁵⁷ BEGUE GUERRA, Alberto. "La Agenda Pendiente" en Elecciones, Diálogo y Reforma. México, 1994/II, p. 212.

"representatividad política", para otorgar la prestación pecuniaria respectiva, ya que a nuestro juicio, ello rompe con el principio aristotélico de "tratar igual a los iguales y en forma desigual a los desiguales", pues para el legislador tiene que ser absolutamente irrelevante el hecho de que un partido obtenga más o menos curules que otro, ya que finalmente, todos tienen la misma naturaleza jurídica y política, es decir, como se indicó, se trata de "entidades de interés público" que el Estado debe auspiciar y promover para que cumplan los fines que les señala la Constitución General de la República.

Así pues, para eliminar la inequidad electoral que hoy en día existe pese a la previsión legal de financiamiento público que en teoría debe beneficiar por igual a los partidos políticos, es necesario, como lo dice Begné Guerra, "*modificar los criterios de distribución ... a fin de que el porcentaje igualitario se incremente y, en efecto, el porcentaje proporcional a la votación obtenida en la elección anterior disminuya ...*"³⁵⁸ En todo caso, si de establecer condiciones equitativas se trata, sería altamente conveniente que la legislación electoral abandonara su absurda tendencia a fomentar la creación y permanencia de "pseudopartidos" que no tienen representatividad alguna y que sólo constituyen una injustificable carga para el erario público por el financiamiento al que tienen derecho.

Por otra parte, la necesidad de establecer límites reales y acordes con nuestras circunstancias socioeconómicas respecto de los gastos de campañas políticas, resulta un punto clave para delinear un sistema de competencia electoral con mayores garantías de equidad. En tal virtud, coincidimos con la opinión del maestro Barquín Álvarez, que a la luz de los comicios federales de 1994, afirma enfáticamente la conveniencia de que: "*se revisen los topes de aportaciones y de campaña teniendo en cuenta que incluso el tope de gastos de la campaña presidencial fue reducido a una quinta parte de lo que originalmente asignó el Consejo General del IFE en la última sesión de 1993. En la segunda sesión celebrada en 1994, el 27 de enero, tanto los consejeros magistrados como los representantes del Congreso y de los partidos políticos (que en ese entonces todavía tenían derecho de voto), aprobaron la reducción del tope original por una votación mayoritaria de 12 a 6, lo que demuestra que prácticamente ya ha habido una aceptación mayoritaria en este respecto, por lo que en todo caso sería conveniente llevarla a la legislación*".³⁵⁹

Otro punto que consideramos fundamental, es el que se refiere a la formas de control financiero a que deben estar sujetos los partidos políticos, pues si bien la legislación electoral vigente ha avanzado al establecerles como obligación la de rendir informes periódicos sobre el origen, monto y destino de sus recursos

³⁵⁸ *Ibid.*, p. 213.

³⁵⁹ BARQUÍN ALVAREZ, Manuel. "El Financiamiento de los Partidos Políticos en México, en las Reformas de 1993" en La Voz de los Votos: un Análisis Crítico de las Elecciones de 1994, pp. 57 y 58.

económicos ante una comisión de consejeros del Consejo General del IFE, coincidimos con la idea de "crear una contraloría electoral permanente que se encargue de vigilar y auditar los ingresos y egresos de los partidos, a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales en esa materia ... En este punto, no sobra señalar la necesidad de incluir en la agenda cuestiones documentales y procedimentales respecto al manejo de los recursos de los partidos, sobre las cuales se basarían las funciones de control que se atribuirían a dicho órgano".³⁶⁰

Ahora bien, por cuanto hace al reiterado argumento de injerencia ilícita de los servidores públicos durante las contiendas electorales para beneficiar y favorecer básicamente al partido en el poder, consideramos que no se requiere de cambio legislativo alguno, pues están dadas las bases legales necesarias para erradicar dichas conductas.

En efecto, en virtud de las reformas al título vigésimo cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal -publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de marzo de 1994- fueron modificados los preceptos referentes al tema que nos ocupa, precisamente para definir con mayor claridad las conductas ilícitas e incrementar las penas atribuibles a este tipo de delitos. De esta manera, el artículo 407 establece que: "*Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que: I. Obligue a sus subordinados a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato; II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato; o III. Destine fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado, o proporcione ese apoyo a través de sus subordinados usando del tiempo correspondiente a sus labores, para que estos presten servicio a un partido político o candidato. En la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional*". Asimismo, en los términos del artículo 402, además de las penas antes señaladas, se puede imponer la inhabilitación de uno a cinco años y, en su caso, la destitución del cargo respectivo.

Consecuentemente, la impunidad que se advierte en este ámbito no es un problema de inexistencia de normas jurídicas aplicables a estos hechos ilícitos, sino de falta de voluntad política de la autoridad para hacer que se observen, así como de escasa atención y profundo desconocimiento de las disposiciones legales respectivas tanto de parte de la ciudadanía como de los propios partidos

³⁶⁰ BEGNE GUERRA, Alberto. "La Agenda Pendiente" en Elecciones, Diálogo y Reforma. México, 1994/II. Op. cit. pp. 214 y 215.

políticos, los cuales resultan ser poco actuantes y vigilantes sobre este tipo de conductas que los afectan en forma directa contribuyendo con su apatía a la inequidad de los comicios.

Con relación al segundo aspecto que no permite el establecimiento de condiciones equitativas en las contiendas electorales referente al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación y al comportamiento parcial de éstos para favorecer al partido mayoritario, coincidimos con la apreciación de Begné Guerra, cuando afirma que: *"siendo el problema de los medios de comunicación -en especial los electrónicos- un factor determinante de la enorme inequidad en la competencia electoral en México, es necesario advertir de entrada que su solución no es de ningún modo sencilla ni pronta. Se trata de un problema que afecta gravemente al ámbito electoral, pero que tiene sus raíces en otros ámbitos"*.³⁶¹

Así pues, por tratarse de un problema que rebasa con creces el ámbito estrictamente electoral y que por tal motivo se abordará con mayor amplitud más adelante, sólo nos concretaremos a plantear junto con Raúl Trejo Delarbre que sobre el particular, *"no hemos tenido la misma aptitud, o la misma voluntad, para que la otra gran fuente de disensos y consensos, la que constituyen los medios de comunicación de masas, esté regulada por leyes actuales, homogéneas y que propongan y faciliten un ejercicio democrático de las libertades de información y opinión. Nuestras leyes, en el campo de los medios siguen siendo profundamente atrasadas. El principal factor para orientar el desempeño de los medios en los asuntos políticos es el interés (profesional, partidario, mercantil o de cualquier índole) que tengan los propietarios y operadores de las empresas de comunicación. En un contexto de exigencia y vigilancia, como el que se manifestó en torno a la cobertura de las elecciones federales de 1994, los medios pueden tener un comportamiento, aunque sea en términos generales, tendiente a la equidad. Pero tales resultados siguen dependiendo de la voluntad, o de las presiones, que de manera discrecional decidan tener o aceptar los propietarios y los directores o editores de los espacios de comunicación. No en balde, el de los medios sigue siendo uno de los grandes temas huecos en la agenda de los cambios democráticos que hay pendientes en nuestro país"*.³⁶²

No quisiéramos concluir el tópico relativo a las condiciones de inequidad en la competencia electoral sin exponer algunos otros planteamientos que consideramos trascendentales para entender y tratar de resolver esta particular problemática política de nuestro país.

³⁶¹ Ibid. p. 215.

³⁶² TREJO DELARBRE, Raúl. "Medios y Elecciones en 1994: El Sufragio Privilegiado" en La Voz de los Votos: un Análisis Crítico de las Elecciones de 1994. pp. 84 y 85.

Es indiscutible que lo que más ha dañado la imagen de la democracia en México, es sin lugar a dudas la estrecha vinculación entre el PRI y el Titular del Poder Ejecutivo, lo que ha generado vicios acendrados en el sistema político mexicano; probablemente, esta relación de interdependencia ha sido provocada principalmente por la conformación y estructura con que fue diseñado dicho partido desde sus inicios en los años veintes, ya que su fundación se vio obligada por la creciente anarquía del momento histórico, dando origen a la necesidad de unificación de los diferentes caciques y líderes políticos locales y regionales, esta atomización del poder obstaculizaba la consolidación del incipiente país, debilitado principalmente por esta dispersión, acentuada en la etapa revolucionaria y debido a los constantes levantamientos y asonadas instigados como consecuencia de la encarnizada lucha por el poder.

Este estado de cosas provocó la necesidad de crear una institución política que aglutinara tanto los diversos intereses como las fuerzas políticas locales y con ello que unificara el poder para consolidar al Estado; así, se creó una organización cuyas características delinearón el sistema político mexicano. Con el transcurso del tiempo se fue adaptando a las diferentes necesidades que iba marcando el propio sistema, inicialmente pensado para una población con escasa educación y por tanto con poca o nula presencia política, sin embargo, hasta los años cincuenta la gran cualidad que había demostrado esta organización política, era precisamente su capacidad de transformación y adecuación a las condiciones que la sociedad, así como el sistema mismo, iban marcando; no obstante, a nadie escapa el hecho de que la estructura del organismo mencionado se volvió estática, un trampolín seguro para la familia revolucionaria y por tanto cerrado a la movilidad y el cambio, esto solamente generó que al interior del organismo surgieran diferentes corrientes ideológicas que desembocaron en un primer desquebrajamiento en los años ochentas, mismo que propició la unión de fuerzas ideológicas distintas al partido con los dirigentes de esta corriente que gozaban de experiencia y conocimiento en los asuntos políticos.

Esta primera gran ruptura facilitó la formación de organizaciones políticas, incrementó la participación política y la población hizo sentir su fuerza, aún con estas circunstancias, el anquilosamiento en las filas del partido y el dominio de la familia revolucionaria se han negado al cambio y a demostrar su fuerza y presencia sin depender de la "sombra del caudillo", es decir del Titular del Ejecutivo en turno; dicha situación dio lugar a que después de las controvertidas elecciones de 1988 y hasta hace apenas dos años, la cúpula política pretendiera su debilitamiento, sin embargo, el desconocimiento de la historia y la nula identificación con los postulados de esta institución les hizo no darse cuenta de que la forma de organización y su creación eran el sistema político mismo, generando un alto grado de tensión que desembocó en un caos acentuado por los terribles acontecimientos de 1994.

Consecuentemente, la perspectiva del PRI no puede ser otra que la de guardar una absoluta independencia respecto del Ejecutivo, pero este cambio debe ser llevado a cabo inteligentemente y con conocimiento de los antecedentes históricos nacionales y del propio partido, ya que hablar de esta institución es hablar de la historia de México y no se puede pretender desconocer su importancia política y social, para que los ciudadanos en general y sus propios simpatizantes puedan creer nuevamente en su ideología y en su filosofía básica, de manera que haga posible la oferta política y sea una auténtica opción democrática para nuestro país. Asimismo, es imperiosa la necesidad de concretar su reforma interna, toda vez que una institución incapaz de cambiar nulifica sus posibilidades de sobrevivencia, por tanto, la reforma de este partido debe ser real, profunda e inmediata, pues de otro modo, las posibilidades de permanencia en el ámbito político nacional serán escasas.

C. Justicia electoral

Como señalamos anteriormente, este tema constituye un tópico crucial para la reforma del Estado. Por tal motivo, a continuación transcribimos la parte de exposición general que respecto al trabajo intitulado "Propuesta de Reforma Constitucional en materia de Justicia Electoral y Sistema de Medios de Impugnación", nos permitimos elaborar en 1995 para la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación.

Dentro de los aspectos más relevantes de la reforma electoral definitiva que el régimen de gobierno se ha propuesto consolidar con la participación activa de los partidos políticos, las entidades públicas, las agrupaciones cívicas, y la ciudadanía en general, destaca en forma subrayada el relacionado con las instituciones y los mecanismos jurídicos que deben ser establecidos para la salvaguarda y protección de las libertades públicas fundamentales que constituyen la piedra angular de todo sistema auténtica y verdaderamente democrático.

En efecto, tema añejo y controversial ha sido en México, el relativo a la protección constitucional de los derechos políticos y, fundamentalmente, del sufragio, a la luz de una fuerte tradición jurídica que ha excluido de la jurisdicción de los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación, todo lo concerniente a asuntos relacionados con las cuestiones político-electorales.

Tal postura, defendida por unos y criticada por otros, en la práctica ha provocado que no exista una vía jurídica para que puedan reclamarse las violaciones constitucionales que en perjuicio de los derechos políticos de los ciudadanos, sean cometidas por los órganos de autoridad encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos comiciales.

En esta tesitura, la reforma al sistema de justicia electoral debe gravitar en torno a la esfera de derechos individuales y políticos de los ciudadanos, que debe ser protegida invariablemente a través de los procedimientos constitucionales correspondientes.

Lo anterior, pese a que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostenida desde el siglo pasado, haya establecido en forma terminante que los derechos de los ciudadanos no son garantías individuales y, que, por ende, la máxima institución jurídica de la República denominada juicio de amparo, no proceda para tutelar esas libertades fundamentales.

Tal precedente, que ha tenido un gran peso específico en la doctrina constitucional mexicana, ha producido, entre otras cosas, que el Poder Judicial de la Federación carezca de competencia en esta materia, de manera tal, que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 73, fracción VII, establezca en forma expresa que el juicio de amparo es improcedente en contra de las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.

Cabe precisar, que la causal de improcedencia en comento, ha sido interpretada por el Poder Judicial de la Federación en el sentido de que, aún y cuando lo que se impugne a través del juicio de amparo sea una norma general en materia electoral, basta con que el acto o resolución que la aplique provenga de una autoridad u organismo en materia electoral, para que en forma automática se surta dicha improcedencia, la cual, en consecuencia, se ha hecho extensiva respecto de los propios ordenamientos electorales que al ser aplicados han quedado fuera del control constitucional.

Lo anterior resulta particularmente significativo, pues en virtud de este nuevo criterio jurisprudencial, actualmente ha dejado de tener aplicación una añeja tesis definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que aún cuando se trate de derechos políticos, si el acto reclamado entraña la violación de garantías individuales, que es un hecho que no se puede juzgar *a priori*, la demanda de amparo debe admitirse y tramitarse para establecer en la sentencia definitiva las proposiciones conducentes.

Por el contrario, la interpretación que subyace en la jurisprudencia número 82 del Apéndice correspondiente al Pleno del Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985, publicada bajo el rubro: "LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACION", permite concluir que el juicio de amparo es totalmente improcedente tratándose de normas electorales generales de carácter hetero-aplicativo, es decir, de aquellas disposiciones que necesitan de un acto concreto de aplicación de la autoridad respectiva para poder ser observadas por los particulares.

Cabe agregar que, las recientes reformas constitucionales para el fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, han venido a corroborar esta tendencia de excluir de la jurisdicción de los tribunales judiciales federales, lo relacionado con la materia político electoral, pues de acuerdo con el nuevo texto del artículo 105, fracciones I y II, de nuestra ley fundamental, el planteamiento de controversias constitucionales y la promoción de acciones de inconstitucionalidad no comprende las que se refieran a la materia electoral.

Bajo este contexto y con el fin de colmar los vacíos que presenta nuestra legislación en estos importantes aspectos de control de la constitucionalidad, es menester establecer una institución especializada y dotada de jurisdicción constitucional, para que se ocupe de la resolución de todo tipo de controversias que versen sobre el ejercicio de derechos políticos y, en general, de la materia electoral.

Al respecto, debe tenerse presente que desde 1986, año en que se creó a nivel federal el primer órgano jurisdiccional para la materia político-electoral, ha existido una fuerte tendencia a establecer una jurisdicción autónoma y especializada, totalmente desvinculada de la estructura orgánica y funcional del Poder Judicial de la Federación.

Así, el Tribunal Federal Electoral, concebido en 1990 como un órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, y fortalecido en 1993 al erigirse con el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, y dotarse de facultades para decidir en definitiva sobre la nulidad o validez de la elección de Diputados Federales y Senadores de la República, se perfila como la institución más idónea para desempeñar atribuciones relacionadas con el control de la constitucionalidad en materia electoral y, fundamentalmente, con la protección de los derechos políticos de los ciudadanos y de las garantías individuales, en contra de normas generales, actos y resoluciones de autoridades y organismos electorales que los conculquen.

Ahora bien, la ampliación de atribuciones del Tribunal Federal Electoral para conocer de controversias que se susciten con motivo de normas generales o actos en materia electoral que vulneren o restrinjan los derechos políticos, las garantías individuales y las disposiciones constitucionales de contenido electoral, hace necesario cambiar su denominación por la de "Supremo Tribunal de Justicia Electoral", así como proponer modificaciones a la forma de integración de dicho órgano jurisdiccional, a fin de precisar cuáles serían las instancias y funcionarios competentes para dirimir este tipo de controversias, mismas que ameritan el establecimiento de una judicatura especializada y permanente para el conocimiento de esta materia que estaría a cargo de una Sala Superior, formada por Magistrados propuestos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y electos por mayoría calificada de la Cámara de Diputados.

Por otra parte y considerando que el Supremo Tribunal de Justicia Electoral, conservaría las facultades que actualmente tiene el Tribunal Federal Electoral para controlar la legalidad de los actos y resoluciones del organismo público autónomo responsable de organizar las elecciones, se propone que al órgano superior de dirección de dicho organismo, corresponda la tarea de calificar la elección de Presidente de la República (atribución que hasta la fecha ha sido de la competencia de la H. Cámara de Diputados en los términos del artículo 74, fracción I constitucional), y que contra la resolución que declare la validez de esa elección exista una vía impugnativa ante la Sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia Electoral, la cual resolvería en única y última instancia sobre la validez o nulidad de la elección presidencial.

En este sentido coincidimos con la opinión del Lic. Rodolfo Terrazas quien señala que: *"En aras de lograr una judicialización plena en el control de la legalidad en materia electoral federal, sería conveniente que también la elección presidencial estuviera sujeta a un sistema de revisión en el cual participaran en forma exclusiva el Instituto Federal Electoral un (SIC) una primera instancia y el Tribunal Federal Electoral en una segunda instancia que sería la definitiva ... Asimismo, el propio órgano superior de dirección sería el encargado de revisar los requisitos de elegibilidad del candidato respectivo y de hacer la declaratoria de validez correspondiente"*.³⁶³

Por cuanto hace a la estructura orgánica y funcional del nuevo órgano jurisdiccional, se propone su conformación en Pleno y Salas Regionales, mismas que estarían integradas por juristas cuya capacidad, imparcialidad, independencia partidista, probidad y honradez, sería garantizada mediante el cumplimiento de requisitos estrictos que precisaría la ley reglamentaria respectiva.

Asimismo, el mecanismo para la elección de los magistrados de las Salas del Supremo Tribunal de Justicia Electoral, siendo congruentes con el espíritu de pluralidad y consenso que debe prevalecer para el establecimiento de las autoridades electorales, implicaría dar participación a los grupos parlamentarios que integran la Cámara de Diputados, los cuales, previas las consultas y sondeos que estimen pertinentes, propondrían una lista con dos candidatos para cada uno de los cargos de Magistrados al titular del Poder Ejecutivo Federal, el cual elaboraría una lista definitiva que enviaría a la propia Cámara de Diputados para que ésta hiciera la elección respectiva por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.³⁶⁴

³⁶³ TERRAZAS, Rodolfo, "El Contencioso Electoral y la Calificación de las Elecciones Federales de 1994" en La Voz de los Votos: Un Análisis Crítico de las Elecciones de 1994, pp. 363 y 364.

³⁶⁴ Otra propuesta implicaría dar participación a los partidos políticos nacionales para que, previas las consultas y sondeos que estimen pertinentes, propongan al titular del Poder

Por las consideraciones antes expuestas, la reforma al sistema de administración de justicia y medios de impugnación electorales, debe inscribirse en el contexto anteriormente desarrollado, para lograr una reforma electoral definitiva producto del consenso y participación de las diferentes fuerzas políticas que conviven en el sistema político nacional, con rumbo hacia el perfeccionamiento de la vida democrática de México y la consolidación del Estado de Derecho.

2. Medios de comunicación social

El tema de los medios de comunicación en realidad ha sido poco estudiado, sin embargo, no podemos soslayar su importancia dado que el texto del artículo 6° de nuestra Constitución Política, debe contar con una ley reglamentaria que norme y regule lo relativo a la libertad de manifestar las ideas, así como el derecho a la información, toda vez que esta laxitud en nuestra Carta Magna ha generado más que el uso de una libertad el abuso de un libertinaje.

Consideramos urgente la necesidad de una reglamentación estricta y justa sobre la actuación de los medios de comunicación social, llámense electrónicos o prensa escrita.

Es de sobra conocido por todos la actitud de estos medios en el sentido de que han llegado a considerarse un cuarto poder, craso error, puesto que su fin último no debe ser otro que el de servir e informar libre, imparcial y objetivamente a la sociedad para enterarla de los acontecimientos nacionales e internacionales, sin embargo, tergiversado ese objetivo, se ha producido todo lo contrario, adjudicándose los mencionados instrumentos de comunicación social un poder del que no pueden ni deben gozar, pues como lo ha dicho Max Weber, el poder es único y se obtiene para ejercerlo, de tal manera que los medios de comunicación han equivocado su objetivo perdiendo la proporción de las cosas.

El mal manejo de la información ha dado lugar a que en innumerables casos la publicación escrita o el anuncio en los medios electrónicos de un hecho determinado sin comprobar, en más de una ocasión, ha dañado no sólo la imagen sino la vida pública y privada de una persona o el prestigio de una institución y aún cuando el hecho finalmente no sea comprobado, no haya tenido suficientes fundamentos o haya sido una absoluta falsedad, no hay poder humano que restituya el buen nombre o restablezca la situación de que se gozaba antes de las calumnias o de las difamaciones. lo que provoca destrucción de carreras, exterminio de proyectos que pudieran haber sido de beneficio social y perjuicios

Ejecutivo Federal una lista con dos candidatos para cada uno de los cargos de Magistrados.

de naturaleza irreparable en contra de la vida pública y privada de las personas. La falta de un código de ética y de una regulación en la materia han impedido un correcto ejercicio de la libertad de expresión en México.

A lo anterior, debemos agregar los defectos generales que adolece el sistema de información nacional y que son precisados por Pablo Arredondo Ramírez en los términos siguientes:

"a) Hay mercados desequilibrados regionales. Los servicios de comunicación se concentran en las zonas desarrolladas, dejando a las zonas marginadas muy mal comunicadas.

"b) Hay tendencias oligopólicas -y aún monopólicas- en la propiedad de los medios (esto es muy variable de un medio a otro, y geográficamente).

"c) Hay una subordinación excesiva a los intereses comerciales que desvirtúan el sentido del 'interés público' con que supuestamente deben operar los medios informativos.

"d) Hay una falta absoluta de representación de grupos sociales de diversa índole en los procesos de decisión, producción y difusión de mensajes.

"e) Se carece de un marco de políticas y normas legales que garanticen el funcionamiento plural, equilibrado y constructivo de los medios informativos".³⁶⁵

A guisa de resumen, Begné Guerra sintetiza los puntos básicos del asunto que nos ocupa, afirmando que: "Desde un punto de vista normativo, la clave del problema se encuentra en la inexistencia de una ley reglamentaria del derecho constitucional a la información y en el anacronismo de la legislación sobre radio y televisión, desde un punto de vista político, el meollo del problema está en la intrincada y oscura red de relaciones entre los medios y el régimen político, entre los medios y el poder político. Desde el punto de vista del mercado, el origen del problema reside en la falta de una competencia real entre los medios electrónicos, en particular televisivos".³⁶⁶

Consecuentemente, la solución al problema de los medios de comunicación social en México debe ser planteada en los tres ámbitos antes señalados.

Con relación al aspecto normativo, indiscutiblemente la ley reglamentaria del derecho a la información debe abarcar tanto a los medios electrónicos como a la prensa escrita, siendo de destacar que con relación a los primeros, el Congreso de la Unión no tendría problema alguno en expedir la normatividad respectiva, toda vez que, como es sabido, en uso de facultades constitucionales implícitas dicho órgano legislativo expidió en 1960 la Ley Federal de Radio y Televisión, por lo que sí podría establecer reglas específicas para regular con precisión el

³⁶⁵ Citedo por MAGAR, Eric y Juan MOLINAR HORCASITAS. "Medios de Comunicación y Democracia" en Elecciones, Diálogo y Reforma. México, 1994/II, p. 131.

³⁶⁶ BEGNE GUERRA, Alberto. "La Agenda Pendiente" en Elecciones, Diálogo y Reforma. México, 1994/II, Op. cit. p. 215.

contenido de la información que transmiten las empresas de radio y televisión, a fin de asegurar el cumplimiento de criterios de imparcialidad y de patrones profesionales en el ejercicio de la libertad de expresión.

Sin embargo, por lo que respecta a los medios impresos, debe reconocerse que el Poder Legislativo Federal carece de atribuciones específicas para expedir ordenamiento legal alguno, es decir, ni a través del ejercicio de facultades implícitas el Congreso de la Unión podría expedir una ley en materia de prensa que abrogara a la afeja e inaplicable Ley de Imprenta que promulgó Don Venustiano Carranza el 9 de abril de 1917, pues como es sabido: *"el Congreso Federal sólo pudo crear leyes reglamentarias de garantías individuales durante el periodo ordinario de sesiones que comenzó el 1º de septiembre de 1917 y concluyó el 31 de diciembre del mismo año ... Por consiguiente, transcurrido dicho periodo el Congreso de la Unión ya no tuvo competencia para reglamentar garantías individuales, pues esta facultad no se la otorga la Constitución. En estas condiciones, y con apoyo en lo previsto en el artículo 124 de este ordenamiento supremo, incumbe a las legislaturas de los estados la reglamentación de las garantías individuales, entre ellas las que establecen los artículos 6º y 7º".*³⁶⁷

En tal virtud, tendría que ponderarse la necesidad de reformar la Constitución General de la República para otorgarle al Congreso de la Unión la facultad de expedir un ordenamiento general en materia de medios de comunicación social, incluidos desde luego, los de prensa escrita, pues lo que resulta actualmente insostenible es que estos medios pretendan seguir regulados por un ordenamiento anacrónico y obsoleto como lo es la Ley Federal de Radio y Televisión, o bien, por un ordenamiento como la Ley de Imprenta que debe reputarse "letra muerta", pues respecto de ella: *"No existe ningún precepto transitorio de nuestra actual Constitución que considere prorrogada su vigencia o que faculte al Congreso Federal para prorrogarla. Por esta razón, la indicada ley no puede conceptuarse vigente desde un punto de vista constitucional estricto, pues en primer lugar, fue expedida por Carranza antes de que la Ley Suprema de 17 entrara en vigor, y en segundo término, porque su origen y su ámbito de regulación como ordenamiento federal, son contrarios a los principios en ella consagrados".*³⁶⁸

Ahora bien, el punto concerniente a los controles que tendrían que establecerse en la ley reglamentaria del derecho a la información, podría ser atendido de conformidad con las ideas expuestas por Eric Magar y Juan Molinar Horcasitas, en los términos siguientes: *"La autoridad encargada de rastrear y sancionar las faltas a la norma puede ponerse a cargo de un ombudsman de la comunicación social, o sea un mediador, un árbitro llamado a examinar las quejas que todo ciudadano puede depositar contra las autoridades y, en este caso, contra las*

³⁶⁷ BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. p. 363.

³⁶⁸ Ibid. p. 364.

*empresas telecomunicadoras. Si se tipifican bien las faltas a la equidad e imparcialidad, será posible establecer sanciones elevadas a las faltas que cometieran los medios informativos ... La introducción del derecho de réplica de quienes han sido aludidos permitiría esclarecer y hasta reparar infundios y calumnias difundidos por los medios. Es posible concebir elementos de este tipo, que tengan una consecuencia directa sobre el mensaje. Si la autoridad realmente se encarga de sancionar las faltas, los efectos de una regulación de la información serían inmediatos".*³⁶⁹

Finalmente, lo relativo a los ámbitos político y de competencia en el mercado en el que se desenvuelven los medios de comunicación social, tendría que ser tratado con sumo cuidado en la nueva legislación reglamentaria del derecho a la información; en la inteligencia de que sobre el particular coincidimos con la postura de Bagné Guerra, cuando afirma que: "Lo que sí tiene solución es el tipo de relación que el régimen político ha tenido con los medios y la falta de un mercado realmente competitivo de medios, en especial de televisión. Para ello, es necesario transitar por dos líneas: una pasa por la modificación radical del régimen de concesiones, a fin de romper o atenuar la discrecionalidad con que se otorgan y revocan éstas, pues allí reside el origen de la dependencia de los medios o de sus relaciones clientelares con el régimen político; la otra, que debe tener como base a la primera, pasa por el establecimiento de condiciones que hagan posible la apertura del mercado de los medios electrónicos. En esas condiciones, el objetivo imposible que es pretender controlar la línea editorial de los medios dejaría de ser importante. Con medios libres, con más oferta de medios, el problema se desvanecería".³⁷⁰

3. Derechos indígenas

La situación jurídica, política, económica y social de los grupos indígenas o étnicos del país, es un problema que si somos honestos debemos reconocer tiene un carácter ancestral, pues han transcurrido muchos años sin que el gobierno y la ciudadanía hayan mostrado una real preocupación por atender las necesidades y carencias de aquel componente del elemento humano del Estado que nos identifica con las raíces históricas de nuestro pueblo.

¿Por qué existen grupos o comunidades indígenas en México?; la respuesta nos la da el reconocido abogado José Manuel Valverde Garcés, al afirmar que el nuestro, "es un país principalmente mestizo en donde se dio el fenómeno de la mezcla de razas entre europeos y los habitantes de los territorios de lo que en ese

³⁶⁹ MAGAR, Eric y Juan MOLINAR HORCASITAS, "Medios de Comunicación y Democracia" en "Elecciones, Diálogo y Reforma. México, 1994/II". Op. cit. p. 137.

³⁷⁰ BEGNE GUERRA, Alberto. Op. cit. pp. 216 y 217.

*entonces se llamó la Nueva España. Por fortuna, a pesar de los abusos, los excesos, y en algunos casos hasta crueldades de los conquistadores, España no contemplaba dentro de sus esquemas la idea del exterminio de los pobladores de estas tierras, seguramente atemperados por la influencia cristiana y el incipiente humanismo renacentista insertado en sus instituciones. Nos sentimos orgullosos de nuestro mestizaje, sin embargo, gran número de pueblos indígenas no participaron de este fenómeno, y permanecieron al margen conservando su cultura, sus costumbres y tradiciones".*³⁷¹

Los indígenas, una vez instaurada la colonia, fueron sistemáticamente objeto de humillaciones y vejaciones que los marginaron casi absolutamente de los procesos productivos, educativos y por tanto de la cultura, esto obligó a que algunos grupos y concentraciones de naturales de estas tierras se refugiaran en zonas alejadas de los centros urbanos de la colonia y por tanto que cayeran en el aislamiento. Con el transcurso del tiempo, nos hemos dado cuenta que estos grupos ajenos al mestizaje y desconfiados de aquellos diferentes a su comunidad, se han rezagado en el desarrollo evolutivo del país. El resultado de esta situación, no puede ser otro que, un acendrado resentimiento, altos índices de analfabetismo, pobreza extrema, elevados niveles de desnutrición y muerte, así como que, en la mayor parte de las ocasiones, ni siquiera hablan el idioma español.

¿Qué es lo que ha hecho el gobierno para tratar de resolver este grave problema social?, como bien lo explica Valverde Garcés, el saldo al respecto se puede considerar muy pobre, toda vez que: *"La modernización del México posrevolucionario requería de la integración de las culturas indígenas en la cultura nacional, era entonces fundamental asimilar a estos pueblos al proyecto de una nación homogénea. Se fomentó la mexicanización del indio para producir el pueblo del Estado republicano, un pueblo homogéneo y moderno, con costumbres occidentales. La práctica del indigenismo oficial se inicia en la década de los 40 con el Primer Congreso Indigenista en Pátzcuaro, Michoacán. En esta ocasión el debate se centró en los mecanismos para integrar a estas poblaciones en la vida nacional y facilitarles su desarrollo económico. Así, las políticas indigenistas se caracterizaron por proponer desde la civilización del indio por medio del mestizaje, en la concepción positivista, hasta los programas funcionalistas de aculturación, en el recetario de la antropología cultural. En la legislación se hacía énfasis en imponer deberes y cargos a los ciudadanos de origen indígena como la mejor garantía para la integración a la que aspiraban. Durante este periodo, se llevó a cabo la destrucción de la cultura indígena a través de la negación de la pluralidad étnica y -no podemos dejar de mencionarlo- del acoso de sectas evangélicas -fundamentalistas, que constituyen la punta de lanza de los grupos de poder del*

³⁷¹ VALVERDE GARCÉS, José Manuel, "Derechos Humanos y Justicia en Comunidades Indígenas de México" en El Foro, Órgano de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C. Revista, p. 55.

*nuevo conservadurismo norteamericano. No fue sino a partir del Quinto Congreso Indigenista, durante los años 70, que empiezan a participar representantes indígenas en este tipo de foros y que la política de asimilación empieza a ser duramente criticada ya que los modelos de desarrollo aplicados en las décadas anteriores no habían traído consigo la elevación de las condiciones de vida de las poblaciones, y si en cambio se había generado un proceso de polarización económica y social. En 1980 se realizó en Mérida, Yucatán el Foro de Pueblos de Indios en forma paralela al Octavo Congreso Indigenista. Las conclusiones del primero, en donde las organizaciones indígenas hablaron de reivindicar su derecho para definir su propio desarrollo y conservar sus lenguas, culturas y costumbres, tuvieron una gran repercusión en el Congreso. Por primera vez los gobiernos empiezan a tomar conciencia del problema étnico-nacional, realizando algunas reformas legales para favorecer los derechos de los pueblos indígenas; particularmente se dan avances significativos en torno al reconocimiento de la pluralidad étnica. No obstante, para algunos autores este derecho a la diferencia cultural corre el riesgo de caer en un integracionismo jurídico estatal, al establecerse que es una nación y que es la ley estatal la que enmarcará los derechos de los pueblos indígenas".*³⁷²

Al margen de las consideraciones históricas y políticas que hemos expuesto, es el caso, que en el México de nuestros días existen aproximadamente 9 millones de indígenas que constituyen más del 10 % de la población nacional y que se agrupan en 56 etnias con igual número de lenguas y dialectos habitando a lo largo y lo ancho de nuestro territorio.

Consecuentemente, el asunto concerniente a los derechos de los pueblos indígenas y su participación en todos los procesos de la vida nacional, se ha vuelto uno de los temas primordiales para la reforma del Estado; de manera tal que al rendir su mensaje relativo al primer informe de gobierno, el Titular del Poder Ejecutivo Federal planteó ante el H. Congreso de la Unión lo siguiente: *"Propongo que a partir de la experiencia del diálogo y la negociación, el Legislativo junto con el Ejecutivo elaboremos un proyecto de Ley de Derechos Indígenas que reglamente en lo concerniente al artículo cuarto constitucional. Es tiempo de redefinir una nueva relación entre el Estado mexicano y las comunidades indígenas, para que estas sean protagonistas de su propio desarrollo en el marco de la Constitución General de la República. Partiendo de esa nueva relación, fortaleceremos la coordinación y orientación de las acciones federales en materia de bienestar y desarrollo; corregiremos inercias, repararemos agravios y multiplicaremos oportunidades".*³⁷³

La respuesta política del actual régimen de gobierno ante el asunto que nos ocupa, es digna de algunas reflexiones y críticas que no se pueden pasar por alto.

³⁷² Ibid. pp. 65 y 66.

³⁷³ Texto reproducido por La Jornada del 2 de septiembre de 1995. pp. I-XII.

En primer término, como suele suceder en México, se piensa erróneamente que la expedición de una ley más puede ser la "llave mágica" que brinde solución a problemas profundamente arraigados en un contexto social y económico muy particular, como es el que atravesamos hoy en día en nuestro país.

Por otro lado, el planteamiento desde el punto de vista jurídico resulta muy cuestionable, ya que, según se advierte, el propósito presidencial es la reglamentación legislativa de una disposición específica que sobre pueblos indígenas fue incorporada en el artículo 4º constitucional el 28 de enero de 1992, misma que en realidad, "resulta muy vaga y por la redacción parece que lo que se busca proteger y promover primordialmente son sus tradiciones en lugar de sus derechos. Por otro lado es incongruente con todas las demás garantías constitucionales que plantean en forma subyacente una igualdad absoluta; por estas razones ha resultado inaplicable...".³⁷⁴ Asimismo, es un texto que juzgamos incompleto, ya que se puntualiza que en los juicios y procedimientos agrarios en que los grupos indígenas sean parte se tomarán en cuenta por la ley sus prácticas y costumbres jurídicas, sin que sea justificable que el precepto sólo se refiera a la materia agraria, pues la regla sería absolutamente válida para todos los demás juicios y procedimientos en que los derechos indígenas resulten afectados.

Lo anterior nos conduce a cuestionar si en realidad era necesario reformar el texto constitucional para atender este tópico, pues según lo hace notar Valverde Garcés, "expertos abogados SIC a la cuestión concluyen que a la fecha, el derecho constitucional sigue siendo deficiente para enfrentar el tema de los derechos de los pueblos indígenas. En el Grupo de Trabajo sobre la Poblaciones Indígenas de la ONU, muchos ponentes argumentaron que derechos humanos tal como están formulados en el derecho positivo nacional o internacional, no son adecuados para sus pueblos, ya que estos derechos son el resultado de una ética individualista que puede resultar contraproducente para sus aspiraciones".³⁷⁵

En este orden de ideas, lo primero que tendría que hacerse es revisar el marco constitucional para adecuarlo tomando en cuenta la naturaleza jurídica que tienen los derechos de los pueblos indígenas, toda vez que: "Ahora se habla de los derechos de solidaridad o derechos de tercera generación que tienen la particularidad frente a los de la primera y segunda generación, de no mirar al individuo en forma aislada, sino que se le considera como parte de un todo, como parte integrante de la comunidad. Tratan de interpretar las necesidades y anhelos de la persona humana vista en su dimensión social; dentro de este grupo estarían los derechos de las minorías étnicas. Sin embargo, en la actualidad los derechos de solidaridad casi no cuentan con legislaciones que los soporten y definan; hace falta desarrollarlos para establecer leyes que los regulen normalmente para prever sistemas jurídicos que los garanticen. Las aspiraciones indígenas hoy día,

³⁷⁴ VALVERDE GARCÉS, José Manuel. Op. cit. p. 69.

³⁷⁵ Ibid. p. 67.

*además de reclamar sus derechos humanos frente a la sociedad dominante también insisten en el reconocimiento de sus instituciones y sistemas jurídicos propios".*³⁷⁶

Ahora bien, aun y cuando la intención original del Titular del Poder Ejecutivo Federal era que el Congreso de la Unión se dedicara a la elaboración de un proyecto de Ley de Derechos Indígenas, la expedición de la misma se enfrentaba al inconveniente constitucional de que el Poder Legislativo Federal no cuenta con atribuciones para legislar en la materia. En tal virtud, de perseverarse en esa idea, forzosa y necesariamente se hubiera tenido que reformar la Ley Fundamental para facultar jurídicamente al Congreso de la Unión y el ordenamiento que al efecto se expidiera, tendría que tener una naturaleza equivalente a las leyes que se han promulgado para regular la educación o, recientemente, el sistema nacional de seguridad pública, pues sólo así se respetaría el pacto federal dando participación a los gobiernos locales y municipales para que junto con las autoridades federales, coordinen y concierten las acciones necesarias que contribuyan, como lo dijo el Presidente de la República, al bienestar y desarrollo de la comunidades indígenas dentro de un contexto de auténtico federalismo.

Asimismo, se tomó conciencia de que ésta importante tarea legislativa a nivel constitucional y reglamentario, debería estar precedida de una exhaustiva consulta nacional -que cierta y afortunadamente se llevó a cabo bajo los auspicios de ambos poderes públicos- no obstante, consideramos que en ese sondeo popular debió dársele prioridad y privilegiar la participación de los grupos étnicos respectivos, pues como acertadamente lo señala Valverde Garcés: *"Es fundamental empezar a escuchar sus propuestas en el contexto del desarrollo nacional ya que la cuestión indígena es un asunto nacional. En este sentido toda la nación debe participar en las discusiones y en las soluciones. Lo que debe cambiar de inmediato es la inexistencia de los pueblos indios como interlocutores válidos en la discusión nacional".*³⁷⁷

Bajo este contexto, al expresar su mensaje con motivo de la presentación del Segundo Informe de Gobierno, el Titular del Poder Ejecutivo nuevamente puso énfasis en la problemática indígena en los términos siguientes:

"Gracias a la colaboración respetuosa y activa del Poder Legislativo Federal, de los congresos y gobiernos de los estados, se realizó una consulta nacional sobre derechos y participación indígenas que ratificó la necesidad de emprender reformas a la Constitución General de la República y a las leyes que correspondan. Confío en que durante este período de sesiones se logre presentar una iniciativa de reforma que esta siendo elaborada conjuntamente por los

³⁷⁶ Ibid. pp. 68 y 69.

³⁷⁷ Ibid. p. 75.

*poderes Legislativo y Ejecutivo. Una reforma que explicité y garantice los derechos indígenas y asegure una educación bilingüe y pluricultural que reconozca sus formas de representación social para incorporarlas a la organización municipal; que reafirme los compromisos del Estado con sus comunidades, y que les garantice que al acudir a la justicia se tomarán en cuenta su lengua, usos y costumbres. Al lado de los gobiernos estatales y municipales, y de todos los sectores de la sociedad, el Gobierno Federal está decidido a que la nueva relación entre el Estado y la comunidades indígenas sea el motor para que éstas sean reconocidas como parte activa de una nación plural y cabalmente integrada por la paz y la unión por la concordia y la dignidad, por las oportunidades y la justicia. Debatir y aprobar una reforma constitucional y transformar leyes e instituciones es sólo un primer paso. Es indispensable trabajar para que el marco jurídico y la capacidad institucional sirvan a los hombres y mujeres, a las familias y las comunidades indígenas. Esto exige evitar dilaciones, sumar esfuerzos y participación".*³⁷⁸

Consecuentemente, para delinear el nuevo marco normativo en esta materia, sería importante que se tome conciencia de que lo urgente es revalorar a los indígenas, respetar y fomentar sus costumbres, así como sus raíces, incorporándolos al proceso evolutivo nacional, sin olvidar que deben ser considerados en un plano de igualdad jurídica sin que se pretenda sobreprotegerlos, lo cual ha propiciado las ancestrales injusticias de que han sido objeto, porque dichos pueblos tienen mucha cultura y tradiciones que aportar, no olvidemos que un pueblo sin historia es un pueblo con serias posibilidades de repetir sus errores y con ello de perder la oportunidad de perfeccionarse individual y colectivamente.

VI. Cultura política y comportamientos políticos

Plantear la reforma del Estado ha implicado realizar un análisis de las estructuras históricas, económicas, jurídicas, políticas y sociales que la integración del sistema político mexicano ha permitido; para lograr su transformación, cabe resaltar un punto tan importante como los anteriores, es decir, el aspecto cultural o idiosincrático que una sociedad tiene o debe tener para adecuarse a la filosofía que contiene los cambios y las transformaciones nacionales, sin embargo escasamente se piensa en él.

Sin duda, es el pensamiento el que llevado a la práctica, la realización o materialización de los hechos, el que logra consolidar o no un proyecto; en el caso específico de México, el nacionalismo y el tema revolucionario, tradicionalmente

³⁷⁸ Mensaje al H. Congreso de la Unión del C. Presidente de la República, con motivo de la presentación de su Segundo Informe de Gobierno, Op. cit. pp. 56 y 57

habían constituido una estirpe dominante por generaciones y cuyos postulados habían sido abandonados; hoy renace la necesidad de retomarlos, cuando la reforma del Estado implica la construcción de una nueva cultura o el rescate de los valores y postulados que ya existían.

Al respecto, cabe mencionar que el vocablo "nación" ha sido utilizado para designar específicamente un concepto vinculado a cuestiones de carácter étnico, histórico, social y psicológico, encaminadas a formar un conjunto de seres humanos que se sientan unidos por lazos comunes de raza, historia, lengua, cultura y un elemento eminentemente psicológico que puede ser identificado como "conciencia nacional", al cual consideramos necesario conceder particular preeminencia.

En este sentido, podemos decir que la nación es el elemento fundamental para la configuración del Estado, sin embargo, no pueden ser entendidos como un mismo concepto, puesto que la nación se define mediante la nacionalidad, a la que históricamente se identifica a partir del momento en que se fue desvaneciendo el fuerte sentimiento religioso que concedía el carácter supranacional que originalmente unió a los integrantes de un Estado.

De tal suerte, que dicha necesidad dio origen a un sentimiento común que vinculara y otorgara una diferencia e identificación como punto de unión de lo social en un plano eminentemente político, así se convierte en el fundamento de la comunidad política independiente, podemos decir pues, que el poder político es un elemento indispensable en el Estado, sin embargo, una nación puede existir aunque no posea un territorio propiamente dicho.

De esta manera, surge el sentido de la nacionalidad a la que consideramos como un factor psicológico y sociológico, no político, que se forma espontáneamente, es decir, no es algo que se otorga ni que se adquiere racionalmente, por ello, consideramos que como parte de la cultura política se ha dado la necesidad de retomar el concepto de mexicanidad que el Dr. Andrés Serra Rojas plantea, debido a que con la transculturación se están perdiendo, casi sin darnos cuenta, las raíces de lo nuestro, a pesar de ser un país con una pluralidad cultural que por lo mismo aporta una gran diversidad de seres humanos. Sobre el concepto de mexicanidad, el maestro Serra Rojas nos dice: "*La mexicanidad está constituida por el conjunto de características, valores y otros elementos propios del pueblo mexicano, que lo diferencian de otros pueblos*".³⁷⁹

Debemos considerar que no es posible caracterizar lo mexicano en un solo tipo, puesto que el mexicano de las grandes ciudades es muy diferente al mexicano de la provincia. En este sentido, el Dr. Serra Rojas afirma que: "*Las peculiaridades*

³⁷⁹ SERRA ROJAS, Andrés, *Mexicanidad: Proyección de la Nación Mexicana Hacia el Siglo XXI*, p. 80.

*geográficas y climatológicas de nuestro suelo, nuestros radicales cambios históricos, la composición racial de nuestras colectividades y los grandes desniveles económicos, contribuyeron a crear -como un índice notorio del carácter mexicano- una actitud habitual de oposición y rebeldía, con todos los grados del antagonismo y el descontento; hostilidad, animadversión, controversia, repudio, y discordia".*³⁸⁰

De esta manera, es necesario que los diferentes actores que inciden en los ámbitos político, económico, social y cultural, promuevan decididamente el rescate y la revalorización de lo que entendemos como lo mexicano, para lo cual es indudable que tendrá particular importancia la planeación y programación de un sistema educativo que desarrolle y ponga en práctica este tipo de filosofía, la que por cierto, actualmente subyace en el texto de nuestra Ley Fundamental, en la medida en que el artículo 3º, fracción II, inciso b), hace referencia expresa al valor de la mexicanidad al establecer que la educación que imparta el Estado debe tener, entre otros propósitos, la comprensión de nuestros problemas así como la continuidad y el acrecentamiento de nuestra cultura.

Aclarado lo anterior y con el fin de esbozar un marco teórico general que nos sirva de referencia, desarrollaremos los planteamientos sobre cultura que diversos autores han hecho para poder llegar a conclusiones comunes.

Al respecto diremos que los valores culturales mientras menos auténticos sean hacen que los poseedores de ellos y que integran la comunidad se nieguen a ser instrumentos copartícipes de algo que les es ajeno. Y momentos de la trascendencia histórica como los que hoy atraviesa nuestra nación propician que una personalidad específicamente comunitaria tienda a ser disuelta.

*"La promoción de la cultura, desde luego, es una actividad eminentemente política, aunque usualmente se le considere más bien aleatoria a la política. De la actividad cultural se usa y se abusa como lucimiento y periferia de las acciones de Gobierno y escasamente se comprende su ubicación en el centro mismo de la dialéctica política".*³⁸¹

De acuerdo con lo anterior, la promoción de la cultura recae en buena parte en el Estado como controlador de todas las actividades inherentes a esta institución, sin embargo, no olvidemos la concepción universal tanto del Derecho como de la política, pues la cultura finca su propia universalidad en la diversidad y amplitud del Estado. Esto siempre y cuando sea cultura política o la cultura del Estado, pues cultura es tanto un concierto musical como la lectura de un libro en particular, y nosotros nos referimos a lo que es cultura política.

³⁸⁰ Ibid. p. 17.

³⁸¹ SANDOVAL, Alejandro, "La Promoción de la Cultura" en México Hacia el Siglo XXI. Visión de una Generación. p. 138.

*"Cultura en su sentido estético y política, acepción de relaciones de poder, a pesar de sus intensas discrepancias se entrelazan, a veces, hasta perderse los límites entre una y otra, pero lo esencial es delinear los campos de interacción poseer un bien educado sentido político y una vocación partidista es un instrumento inapreciable en la promoción de la cultura; sin embargo, no se trata de someter a esta al servicio de la actividad pública, más bien, que del intercambio de ambas surja enriquecida la vinculación que se tenga con nuestro pueblo. No debe olvidarse que la cultura ocupa un lugar preeminente en el entrecruzamiento de disímolas concepciones del mundo y de la vida, y que los hombres que de ella se ocupan son, antes que nada, batalladores ideológicos".*³⁸²

La pluralidad social es un hecho que a todas luces trae consigo una propia identidad social, la transición social implica una transición cultural a la que la sociedad se debe someter e incluso adaptar. Al respecto, Lourdes Arizpe hace el planteamiento siguiente:

*"Si se menciona la diversidad cultural como factor que contribuye a las crisis latinoamericanas actuales, se trata a todas luces de una mistificación, sin embargo, es válida la objeción en el sentido de que no pueden llevarse a cabo proyectos nacionales de desarrollo si se considera como sectores independientes aislados, las etnias y las minorías culturales subalternas. El paso a un sistema económico y político con mayor igualdad y democracia requiere de una transformación global, en la que deben participar los grupos que nos ocupan ... De esta manera se hace imperativo dirigir nuestras reflexiones sobre la diversidad cultural hacia los planes y programas de transformación de las sociedades nacionales".*³⁸³

Un acercamiento a la concepción de cultura nos lo ofrece José Joaquín Blanco, quien afirma que: *"La cultura se define como el modo de ganar de los que mandan, de conservar, acrecentar y poner en marcha su poder y sus negocios; el modo de disfrutar de su posición y de reproducirse como carta dorada, y el conjunto de atavismos, ignorancia y prejuicios llamado - educación -, con que se identifican entre sí y se diferencian ... La cultura de una nación es, para acabar pronto, su gente: el modo de ser gente y de identificarse con entre la gente, de sobrevivir a la opresión y de defenderse de ella, de habitar y ennoblecer la pobreza, es, muy destacadamente, la cultura del trabajo y el inintermitido afán de la muchedumbre por fortalecer incluso por modernizarse, para conquistar mayor justicia y dignidad sociales ... Hablar de cultura y cultura nacional es hablar de política diaria, de las relaciones de la gente entre sí y con el poder y la riqueza,*

³⁸² Ibid. p. 139.

³⁸³ ARIZPE, Lourdes, *"Pluralismo Cultural y Desarrollo Social en América Latina: Elementos para una Discusión"* en Estudios Sociológicos de El Colegio de México. p.27.

*hacer cultura es ejercer y modificar las relaciones sociales; y por encima de lo que se ha dado en llamar la Unidad Nacional".*³⁸⁴

Esta idea refleja mucho la vinculación entre cultura y Derecho, lo cual ciertamente es un objetivo de la cultura, es decir, hacer valer la razón de la sociedad a partir del Derecho, así podemos hablar de una cultura para el Derecho o de un Derecho con cultura y a la cultura, donde todos los habitantes de un país, aún no teniendo el carácter de ciudadanos, puedan tener acceso y disfrute de la cultura.

Cultura y política creemos que es un binomio acertado, pues entendemos como actividad política todas las manifestaciones del hombre, no obstante también es necesario vincular cultura y Derecho, pues éste como hemos sostenido, es la justificación de la política.

La aportación que Víctor Flores Olea hace respecto de la cultura, es sobre la cultura nacional, al decir que: *"dificilmente se puede sostener ahora un nacionalismo cultural que implique exclusión, que suponga aislamiento de esas influencias prácticamente inevitables, de las formas de conducta que han universalizado los medios modernos de comunicación ... La transformación que vivimos en todas partes, la modernización, tiene como uno de sus rasgos definitivos la ruptura con las doctrinas y los dogmas, con las ideologías y los colectivismos. Y esto también afecta profundamente la vida cultural de nuestro país y de todos los países. Vivimos una época de pluralismo radical, de confrontación, de iniciativas experimentales, novedosas, que debemos asumir en el Gobierno".*³⁸⁵

La idea de este nacionalismo cultural deriva del legajo histórico. No olvidemos que México ha sido objeto de un sinfín de intervencionismos y atentados a la soberanía nacional, por lo que es importante preservar el nacionalismo, entendido como la identidad que unifica el país en torno a la cultura, los valores e incluso los símbolos.

Este nacionalismo cultural está inmerso en torno de la sociedad en su conjunto; la sociedad civil que está tomando la calle y que el Estado debe tener la capacidad de canalizar y en momentos de transición debe asumir un papel regulador, es decir, debe seguir señalando objetivos y las metas de la actividad cultural, por lo que en segundo término, está obligado a estimular y organizar las propuestas de la sociedad. No olvidemos que ésta también se encuentra en transición y perfeccionando sus propias formas de manifestación y actuación ante sí misma y sobre todo ante el Estado.

³⁸⁴ BLANCO, José Joaquín, "Qué Cultura para qué Nación" en La Desigualdad en México. p. 127.

³⁸⁵ FLORES OLEA, Víctor, "Cultura y Democracia" en Examen, revista. p. 3

Nos encontramos en una fase de cambio que no puede significar la abdicación ni la renuncia por parte del Estado de proponer metas procurando siempre la organización y el estímulo de las iniciativas de la sociedad.

La cultura tendrá que emerger de la inteligencia y de la juventud, así como de la experiencia de los ancianos; si la Revolución mexicana se propuso la igualdad jurídica de los mexicanos al dar a luz una de las más innovadoras Constituciones del mundo, la reforma del Estado requiere del replanteamiento de los valores sociales por parte del Estado, respetando ideologías e idiosincrasias, pero desterrando todo aquello que en la actualidad frene el cambio y el progreso.

Ante ello la pregunta obligada es ¿qué o quién determina el cambio y el progreso?, sin lugar a dudas no es el Estado, sino la sociedad generadora y creadora del Derecho quien marcará el rumbo y el Estado, a partir de la propia reforma, será el conducto.

En este contexto, la cultura política juega un papel muy importante, pues: *"Constituye un vínculo básico entre el desarrollo económico y la democracia ... Un nivel determinado de desarrollo económico en una nación se relaciona íntimamente con el conflicto de características conocidas como cultura cívica, ésta indica una fuerte relación con el número de años que las instituciones democráticas tienen de funcionar en una sociedad dada"*.³⁸⁶

Así lo explica Ronald Inglehart, quien ve más a fondo el problema y plantea la viabilidad de la democracia en función de la cultura política, al señalar que: *"parece que la democracia viable no depende sólo de factores económicos. Las condiciones culturales específicas son cruciales y se relacionan con acontecimientos económicos y de gran relevancia política. El éxito económico a largo plazo puede ayudar a proveer la legitimidad para cualquier tipo de régimen en la sociedad industrial, también puede ayudar a mantener la viabilidad de las instituciones democráticas una vez que se establecen"*.³⁸⁷

Si bien los responsables de la generación de la cultura política son el Estado por un lado y la sociedad por el otro, cabe destacar el papel que los grupos llamados "intelectuales" tienen en la formación de la cultura y concretamente de la cultura política.

"La cultura política de una sociedad tiene implicaciones para la actividad política e intelectual, porque en gran medida sus valores adquiridos gobiernan la conducta de cada participante en estas dos actividades, lo que más sorprende a los norteamericanos acerca de la cultura política de México; y en efecto de América

³⁸⁶ INGLEHART, Ronald, "El Renacimiento de la Cultura Política" en Democratización, Partidos Políticos y Procesos Electorales, p. 87.

³⁸⁷ *Ibid.*, p. 84.

*Latina, es la naturaleza del poder. De acuerdo con el examen más serio y provocativo de las indicaciones psicológicas y sociales del poder público en las culturas latinas, el prestigio social se mide en términos de la influencia pública acumulada, mientras que en nuestra sociedad se mide la realización en términos de la riqueza acumulada. Los intelectuales pueden usar sus habilidades para ayudar a un político en su ascenso político y para aumentar el prestigio de su camarilla; por otra parte, los intelectuales pueden demandar beneficios para ellos mismos, y aunque pocos intelectuales han podido resistir la tentación del poder público, algunos han usado sus contactos políticos para diversos propósitos. Además, los intelectuales, como los políticos forman grupos o camarillas donde participan algunos políticos con intereses intelectuales".*³⁸⁸

La vinculación de los intelectuales en la formación de cultura política es un hecho que hoy en día no tiene nada de extraordinario, pues de todos es sabido, independientemente de la afirmación de Roderic A. Camp, que grupos de "intelectuales" ejercen su influencia en la esfera del poder ya sea desde instituciones académicas o desde foros de revistas o periódicos de circulación nacional.

La cultura en estos tiempos es immanente a una acción política. La nueva función de la cultura responde a lineamientos de las nuevas sociedades posindustriales, no es novedad utilizar la función de la cultura para diseñar la perspectiva de la política. Podemos afirmar que uno de los primeros países en reconocer la participación de la cultura en la política fue México.

*"La esencialidad de la cultura como homocentro de la política se acentuó a lo largo del periodo que termina con el estallido de la segunda guerra mundial. A partir de la posguerra, la cultura se convierte en preocupación sobresaliente de los gobiernos, que hacen de ella instrumento de diplomacia, es en este periodo cuando surge el fenómeno de los grandes intercambios culturales con fines de política exterior; la cultura deja de ser sólo elemento de propaganda para convertirse en evidencia directa de las virtudes de una política".*³⁸⁹

Al respecto, Jorge Hernández Campos hace una apreciación más aproximada de la cultura y de cómo el Estado la utiliza en algunos momentos, más que en otros, para consolidar un proyecto gubernamental pero no así un proyecto político y menos el propio proyecto nacional.

Esto, porque un proyecto político sólo representaría la instancia momentánea o coyuntural que no tiene más consistencia que el periodo en que se presenta;

³⁸⁸ CAMP, Roderic A., *Los Intelectuales y el Estado en el México del Siglo XX*, pp. 29 y 30.
³⁸⁹ HERNANDEZ CAMPOS, Jorge, *"Notas para Plantear la Inmanencia de la Cultura en la Política"*. Examen, Revista. p. 23.

máxime cuando es a manera personal y no tiene el respaldo de un grupo institucional como por ejemplo un partido político.

Dentro de esta perspectiva, Hernández Campos centra la atención en lo que a reforma del Estado concierne.

*"En México se está llevando a cabo una Reforma del Estado que en sí misma es un proyecto cultural, que implica, desde luego, un problema de análisis de lo que es la relación de la cultura con el Estado en la perspectiva histórica, en la coyuntura presente, y en la proyección para el futuro, sin perder de vista la teoría central de que la cultura compone esa zona donde convergen los grupos sociales y donde se posibilita gobernar por consenso y concertación".*³⁹⁰

En el México de fin de siglo la cultura aparece con características de ámbito de convergencia interna y externa. Es ésta el área de los debates sociales que han planteado, vuelto necesaria y confirmado la reforma del Estado, por eso mismo, y porque en ella se reconoce una nueva sociedad civil en donde se puede captar el consenso.

Llegamos así a la consolidación de la cultura como un patrimonio nacional depositado en quienes están encargados de difundirla y reforzarla a través de comunicación de masas, promoción de la identidad como parte del proceso de homogeneización social mediante la repetición sistemática de actividades, y aceptación de un curso histórico enseñado y comprendido como el lógico.

El papel de la cultura implica encontrar el nivel mínimo de bienestar que permita abatir los niveles de marginación y pobreza extrema. Cultura política es lo que hará a la sociedad mexicana enfrentar problemas arraigados en la idiosincrasia como la corrupción que se da en todos los niveles y sectores.

La cultura política convierte al ciudadano común en un actor político, de tal forma que le da capacidad de decisión y de desistimiento; es lo que en una democracia permite el desarrollo histórico de un Estado y la consolidación de la estructura jurídica y política.

En efecto, consideramos que la cultura política en un Estado de Derecho se mide en función de que la sociedad y el propio Estado den vigencia al orden normativo, es decir, que éste se respete y se aplique irrestrictamente. El Estado como sociedad política y la sociedad civil deben estar politizados y sólo se fortalecerá si las demandas se encausan por la vía del Derecho y si existen soluciones jurídicas para resolver todas las controversias.

³⁹⁰ Ibid. p. 24.

Este es el reto de la reforma del Estado, ciertamente es un reto del Derecho mexicano, pues la Constitución asumirá su plena vigencia cuando en esta transición jurídica, política, social y económica, la sociedad mexicana logre cumplir los ideales que la Norma Suprema consagra como máximas de libertad, igualdad, equidad y justicia que demanda el sistema político mexicano.

CONCLUSIONES

- PRIMERA.-** Las circunstancias históricas han sido determinantes para las civilizaciones, dada la necesidad de organización para la convivencia armónica de la población a través de un control legal y legítimo del poder, que ha surgido con el Estado, pues sus transformaciones continuas han generado un régimen jurídico.
- SEGUNDA.-** Nuestra Constitución Política es la suma de voluntades de individuos y grupos que componen los diversos sectores de la sociedad mexicana, producto de una revolución político-social, entre cuyos objetivos fueron equiparar jurídicamente a los individuos, pero principalmente las reivindicaciones sociales, primordialmente las de los trabajadores y los campesinos.
- TERCERA.-** Las doctrinas que han intervenido en la conformación del Estado, en México fueron influidas por factores reales de poder, tales como caudillos, caciques, ejército, clero, intelectuales, latifundistas y empresarios.
- CUARTA.-** Hemos entendido al liberalismo como forma de vida en la que cada quien es libre de su individual e intransferible destino; por ello consideramos los valores individuales al lado de los colectivos.
- QUINTA.-** El espíritu del liberalismo mexicano tiene cierto sentido social, nacionalismo, deseo de transformación y desarrollo permanente.
- SEXTA.-** Si la sociedad cambia, el Derecho como fuente de legitimación y vigencia también está obligado a modificarse.
- SEPTIMA.-** Nuestra realidad política y social se vincula con: sistema capitalista; clara estratificación social por clases; movilidad geográfica; constantes crisis económicas; nivel educativo que dista de ser óptimo; sociedad que fácilmente adopta tendencias que no corresponden a su contexto cultural; esquemas y valores religiosos muy arraigados; mayor cultura política; grave inseguridad jurídica por las continuas y a veces innecesarias reformas constitucionales y legales, que propician una grave crisis del Estado de Derecho.
- OCTAVA.-** El Estado liberal debe garantizar: acumulación de capital, equilibrio social y legitimación de un sistema fundado en la legalidad.

- NOVENA.-** Las causas que provocan el cambio son: a) Las instituciones del Estado, que no resolvieron las necesidades sociales, burocratismo, negligencia y corrupción; b) Crisis económica profunda y excesivo endeudamiento público; c) Clases medias debilitadas que acentúan la estratificación social; d) Profundas diferencias culturales, a pesar del incremento de la cultura política, y e) Batalla por sector privado por ampliar sus espacios.
- DECIMA.-** El sistema político perdió capacidad para elegir hombres que responsablemente asumieran los cargos públicos; el fortalecimiento de los grupos de oposición y la nula transformación del partido mayoritario debilitaron al Estado mexicano; las relaciones gobierno-partidos políticos-sociedad civil son muy desgastantes; se ha demostrado la incapacidad de los tecnócratas como servidores públicos para la actividad política y de los políticos que no han entendido la importancia de instrumentar programas y proyectos del Estado.
- DECIMO PRIMERA.-** Los aspectos económicos que obligan a la reforma del Estado mexicano son: la crisis económica casi permanente; deuda externa en la que el Poder Legislativo debe adquirir mayor responsabilidad por la seguridad nacional; el modelo económico debe cambiar; crecer, luego pagar; gravar la economía subterránea estimada en un alto porcentaje del PIB; disminuir la evasión fiscal con servicios públicos eficientes; estimular el mercado interno, recuperar del poder adquisitivo y sentar nuevas bases jurídicas para el desarrollo nacional.
- DECIMO SEGUNDA.-** Lo político, en la reforma del Estado, exige abrir alternativas a la participación política para alcanzar una verdadera democracia.
- DECIMO TERCERA.-** El Derecho debe ser el instrumento de cambio para restaurar la vigencia de la Constitución; la reforma requiere talento para implementar métodos, técnicas y tiempos, considerando elementos como: ejercicio pleno del sufragio, libertad política, transformación de los partidos políticos, fomento de la cultura, civismo y una educación fundamentalmente nacionalista.
- DECIMO CUARTA.-** Se requiere la formulación de normas que adapten principios a exigencias reales, costumbres y tradiciones, con la estructuración de instituciones jurídicas concretas para el bien común.
- DECIMO QUINTA.-** Los aspectos sociales que obligan a la Reforma del Estado, son la necesidad de un Estado nacional que dé acceso a bienes y

servicios a sectores desprotegidos, niveles mínimos de educación y cultura política bajo la dirección de un Estado, fundamentalmente mediador, con tareas diferentes como consensar, promover y complementar, que deje de pretender ser omnipotente y omnisciente.

- DECIMO SEXTA.-** Los lineamientos generales para la reforma del Estado, significan una transformación con elementos de cambio, pero no una revolución, que implicaría violencia trastocando, el proyecto nacional. El cambio debe ser en un marco basado en el Derecho, que devuelva a la sociedad espacios para las iniciativas económicas, políticas y jurídicas que perdió; puesto que debe resultar del consenso, ser coherente, alentadora, no impositiva; e instrumentar opciones reales para el mejoramiento del sistema; y no privar al Estado de sus funciones esenciales u órganos que le permitan cumplirlas.
- DECIMO SEPTIMA.-** La reforma del Estado debe iniciar en lo económico y culminar con lo político; su consolidación deberá implicar decisiones y negociaciones; sujetas al mandato constitucional, al orden normativo y a la legitimidad social.
- DECIMO OCTAVA.-** La estabilidad política depende de la participación institucionalizada; la reforma del Estado necesita inscribirse en un proyecto nacional.
- DECIMO NOVENA.-** El Derecho Constitucional es la vía legítima de actuación de la sociedad, en que sus valores y aspiraciones se incorporan a un sistema jurídico positivo: la Constitución. Así, toda legitimidad depende de la aceptación de la norma por la sociedad.
- VIGESIMA.-** En un Estado de Derecho es obligado un acuerdo entre Estado y sociedad civil, el reto es armonizar inercias para generar justicia, esencia del espíritu de la ley.
- VIGESIMO PRIMERA.-** Temas como: forma de Estado, gobierno, derechos humanos, división de poderes, sistema representativo, administración y procuración de justicia, debieran exigir un *referendum* popular como requisito indispensable y obligado en propuestas de reforma, previa consulta al cuerpo electoral para que acepte o no tal o cual pretensión.
- VIGESIMO SEGUNDA.-** La división de poderes debe generar una división organizacional y funcional de las esferas del Estado en el cual su ejercicio debe distribuirse para una mejor colaboración, lo que no significa fraccionamiento del poder, pues es unívoco e institucional.

VIGESIMO TERCERA.- El problema del sistema federal mexicano es de acción y decisión, de una auténtica descentralización, ceder espacios de acción gubernamental a estados y municipios.

VIGESIMO CUARTA.- La nueva integración de la Suprema Corte de Justicia y el nombramiento de los ministros, se debió al fuerte cuestionamiento político respecto a su independencia, dado que eran nombrados por el Presidente de la República; se atemperaron las críticas, sin embargo, el máximo tribunal con su actuación tendrá que justificar la legitimidad de esta acción sin precedentes en nuestra historia constitucional.

VIGESIMO QUINTA.- La incorporación del Consejo de la Judicatura Federal implantó una entidad extraña en el constitucionalismo mexicano; las atribuciones gerenciales y administrativas del Pleno de nuestro máximo tribunal eran consecuencia lógica, de su carácter de órgano cupular de uno de los Poderes de la Unión; pretender que esas tareas correspondan a una entidad ajena violenta la independencia y autonomía del Poder Judicial de la Federación.

VIGESIMO SEXTA.- La implementación de un órgano que en estricto rigor no es jurisdiccional sino administrativo, contravino el principio de división de poderes. No era menester crear consejos de ninguna especie para establecer la carrera judicial, sino voluntad política para consignar las bases constitucionales y legales necesarias.

VIGESIMO SEPTIMA.- El Estado mexicano es la organización política de la sociedad mexicana, con atribuciones para defender la soberanía y con capacidad de autogobierno, para garantizar las libertades, y promover el interés general.

VIGESIMO OCTAVA.- Las bases para la reforma del Estado deben darse con una nueva vinculación del Estado con la sociedad a partir del consenso; ejercicio democrático de la autoridad con un cambio en la relación gobernante-gobernado, que participa y vigila el ejercicio del poder público; racionalización de los recursos que ofrece un espacio para pensar en términos de eficacia y eficiencia; apoyo a la autonomía ciudadana individual o colectiva; organización popular en programas que vinculen al Estado con la sociedad; transparencia en las relaciones con los actores sociales; y límites a la esfera de acción del Estado, estimulando la participación social a través de partidos políticos, organizaciones sociales y la opinión pública sin perder su papel de mediador.

- VIGESIMO NOVENA.-** El Presidente de la República en México es una institución jurídica cuyo predominio surge de la Constitución, su relevancia política resulta del propio sistema que personaliza el ejercicio del poder.
- TRIGESIMA.-** Los mecanismos de control del poder son legales y políticos; sin embargo, no limitan el liderazgo institucional del titular del Poder Ejecutivo ni el de su persona.
- TRIGESIMO PRIMERA.-** Un sistema presidencial fortalecido, atiende en México tres aspectos fundamentales: la unidad nacional; desvinculación del partido político que llevó al Presidente al poder, y revisión al régimen constitucional de responsabilidades a que está sujeto.
- TRIGESIMO SEGUNDA.-** La doctrina constitucional creó nuevos criterios para distribuir y racionalizar el ejercicio del poder público; su división horizontal reconoce dos sectores fundamentales control intraorgánico o autocontrol y el interorgánico o externo.
- TRIGESIMO TERCERA.-** El control sobre nombramientos presidenciales es un medio de control interorgánico; la asunción a un cargo público, debiera depender de la anuencia de cualquiera de las cámaras, fortaleciendo la ratificación con un *quorum* de votación especial.
- TRIGESIMO CUARTA.-** El alcance de la comparecencia del Poder Ejecutivo es un control interorgánico del Legislativo, dejando de ser una medida de la división de poderes para convertirse en indicativo del sistema político mexicano.
- TRIGESIMO QUINTA.-** El fortalecimiento orgánico y funcional del Poder Legislativo Federal, se dio por los cambios en la integración de las cámaras; la representación de las minorías es un control intraorgánico, el pluralismo ideológico dinamiza su actividad e incrementa la eficacia de estos controles respecto de otros poderes públicos.
- TRIGESIMO SEXTA.-** La reforma del Estado debe buscar coincidencias, anteponer el interés general sobre intereses particulares, tomar las decisiones por acuerdo de las partes y con la suma de voluntades.
- TRIGESIMO SEPTIMA.-** El consenso requiere tres elementos esenciales: sentimiento generalizado de identificación y unidad que revela a los individuos las características en las cuales son idénticos e iguales; aceptación común del orden normativo; y adhesión a las instituciones que promulgan y aplican dicho orden.

TRIGESIMO OCTAVA.- El consenso mantiene el orden público, disminuye las probabilidades del uso de la fuerza para resolver desacuerdos e incrementa el espíritu de cooperación de la sociedad, sus dimensiones varían en función de situaciones y problemas concretos.

TRIGESIMO NOVENA.- A mayor participación ciudadana y cultura política, más representativo y legítimo será el gobierno electo.

CUADRAGESIMA.- Con el consenso se legitima la ejecución de las decisiones gubernamentales, se reconocen fuerzas sociales permanentes y coyunturales, puesto que con participación social en la representación política y respeto al orden constitucional, se logra la estabilidad que permite dar solución a los problemas nacionales.

CUADRAGESIMO PRIMERA.- Se necesita un órgano de asesoría permanente en el Congreso; urge que los legisladores comprendan que el derecho de inviolabilidad de opinión de la Ley Fundamental no les autoriza a calumniar, difamar e injuriar impunemente, pues lejos de contribuir a la cultura política y la educación cívica retroceden el desarrollo democrático.

CUADRAGESIMO SEGUNDA.- Debe eliminarse la diversificación de órganos jurisdiccionales para lograr una unificación jurisdiccional que fortalezca al Poder Judicial, cuya misión es velar por el estricto cumplimiento de la Constitución y las leyes que de ella emanan.

CUADRAGESIMO TERCERA.- No se justifica la existencia de órganos jurisdiccionales ajenos al organigrama de dicho Poder, pese a las bondades destacadas para instaurar al Consejo de la Judicatura federal, la gran cantidad de tribunales especializados no dependientes del Poder Judicial sino del Ejecutivo, como los fiscales, contencioso-administrativos, laborales y agrarios, no caen en la esfera del Consejo de la Judicatura Federal, violentando la unidad de la jurisdicción y la división de poderes.

CUADRAGESIMO CUARTA.- Los organismos electorales deben ser la autoridad suprema de la parte separada, especializada y autónoma del resto del aparato estatal, encargada de la función electoral que normalmente actúa con independencia de las tres ramas del poder público, esta organización por su creciente autonomía orgánica, funcional y presupuestal, debe erigirse en una cuarta rama del poder público.

CUADRAGESIMO QUINTA.- La participación del Poder Legislativo con la actuación de los representantes de las cámaras en el Instituto Federal Electoral, se ha distorsionado por la errónea propensión a debatir a nombre y por cuenta de la fracción parlamentaria del partido político al que pertenecen.

CUADRAGESIMO SEXTA.- Es necesaria la despartidización de los órganos electorales, dejando la toma de decisiones en manos que se presuman imparciales y sin vinculación partidista alguna.

CUADRAGESIMO SEPTIMA.- Para eliminar la inequidad electoral del financiamiento público, tienen que imponerse límites reales acordes con las circunstancias socioeconómicas sobre los gastos de campañas políticas y delinear un sistema de competencia electoral con mayores garantías de equidad.

CUADRAGESIMO OCTAVA.- Para el control financiero de los partidos políticos puede crearse una contraloría electoral permanente que vigile y audite los ingresos y egresos de los partidos, verifique el cumplimiento de las disposiciones legales, incluyendo aspectos documentales y procedimentales sobre manejo de recursos de los partidos.

CUADRAGESIMO NOVENA.- La impunidad en la injerencia de los servidores públicos durante las contiendas electorales para favorecer a un partido es causada por la falta de voluntad en la observancia de las normas, escasa atención y profundo desconocimiento de las disposiciones legales por parte de la ciudadanía y los partidos políticos.

QUINCUAGESIMA.- Debe establecerse una institución especializada y dotada de jurisdicción constitucional que resuelva controversias sobre el ejercicio de derechos políticos y, en general, de la materia electoral.

QUINCUAGESIMO PRIMERA.- Se requiere una ley reglamentaria sobre medios de comunicación que norme y regule la libertad de manifestar las ideas, así como el derecho a la información; la laxitud en la Carta Magna ha generado el abuso de dicha libertad. Debe reformarse la Constitución General de la República para facultar al Congreso de la Unión a expedir un ordenamiento en esta materia.

QUINCUAGESIMO SEGUNDA.- Es indispensable un código de ética y una regulación en materia de medios de comunicación, pues se impide un correcto ejercicio de la libertad de expresión en México.

- QUINCUGESIMO TERCERA.-** La elaboración de la ley reglamentaria del derecho a la información abarcaría medios electrónicos y prensa escrita; el Congreso de la Unión podría establecer reglas específicas para regular el contenido veraz de la información que transmiten, asegurar el cumplimiento de criterios de imparcialidad y patrones profesionales en el ejercicio de la libertad de expresión.
- QUINCUGESIMO CUARTA.-** La transformación de México requiere la integración de las culturas indígenas, pues se ha negado la pluralidad étnica. Erróneamente se piensa que la expedición de una ley más puede solucionar problemas profundamente arraigados en un contexto social y económico; se deben proteger y promover tradiciones en lugar de derechos, pues ello, es incongruente con las demás garantías constitucionales que plantean la igualdad absoluta.
- QUINCUGESIMO QUINTA.-** Los actores de los diferentes ámbitos político, económico, social y cultural, deben promover el rescate y la revalorización de lo mexicano, auxiliados con la planeación y programación de un sistema educativo que ponga en práctica esta filosofía, que subyace en el texto de nuestra Ley Fundamental.
- QUINCUGESIMO SEXTA.-** La cultura tendrá que emerger de la inteligencia de la juventud y de la experiencia de los mayores; si bien los responsables de la generación de la cultura política son el Estado y la sociedad, aunque los grupos "intelectuales" destacan en la formación de la cultura y concretamente la cultura política.
- QUINCUGESIMO SEPTIMA.-** La cultura política de una sociedad tiene implicaciones políticas e intelectuales; la cultura en estos tiempos, es inmanente a una acción política; no es novedad utilizar a la cultura para diseñar la perspectiva de la política.
- QUINCUGESIMO OCTAVA.-** El dominio de la razón conduce al equilibrio social, la reforma del Estado se da manteniendo y dando preeminencia a la identidad nacional como forma de cohesión y unidad. Un Estado en transición debe actualizar permanentemente las estructuras jurídicas que le dan vigencia.
- QUINCUGESIMO NOVENA.-** La cultura política en un Estado de Derecho se mide por la vigencia del orden normativo, que la sociedad y el propio Estado le concedan. El Estado sólo se fortalecerá si las demandas se encausan por la vía del Derecho y si existen soluciones con apoyo jurídico para resolver todas las controversias.

SEXAGESIMA.- El reto de la reforma del Estado, es que la Constitución asuma su plena vigencia y que con ésta transición jurídica, política, social y económica, la sociedad mexicana cumpla los ideales que la Norma Suprema consagra como máximas de libertad, igualdad, equidad y justicia que demandan la sociedad y el sistema político mexicano.

COMISION DE GOBERNACION Y
PUNTOS CONSTITUCIONALES

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fue turnada la iniciativa suscrita por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Políticos representados en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, y el Presidente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Comisión, con fundamento en los artículos 42, 43 fracción II, 48, 56 y demás relativos de la Ley Orgánica; 55, 56, 60, 65, 87, 88 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior, ambos ordenamientos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, procedió al estudio y análisis de las iniciativas de referencia con base en los siguientes:

ANTECEDENTES

A) DE LAS PRINCIPALES REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN MATERIA ELECTORAL.

Desde el Constituyente de 1824 ha sido manifiesta la voluntad del pueblo mexicano por constituirse en una República representativa, democrática y federal. Esta característica fundamental de nuestro régimen político, preservada por el Constituyente de 1857, la resguarda hasta nuestros días la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que mantiene y enriquece una larga tradición liberal de más de 170 años, que ha permitido al país asumir decisiones fundamentales relativas a su organización política, económica y social, y ha dejado honda huella en la conformación de nuestras instituciones republicanas.

Después de la promulgación de la Constitución de 1917 se han sucedido diversas reformas en materia electoral, cuyo común denominador ha sido el de buscar el fortalecimiento de los procesos democráticos nacionales y ampliar la participación de los ciudadanos en la vida política de la nación.

Al respecto, es indudable que la normatividad en materia político electoral es un ámbito que refleja la particular dinámica que revisten los procesos de integración, renovación y legitimación de los poderes públicos, no sólo en nuestro país, sino en el mundo.

Así, en el curso de este siglo la sociedad mexicana ha experimentado avances significativos en su sistema de representación, propiciando el desarrollo paulatino de un sistema de partidos y una mayor participación de las mayorías y las

minorías en la vida política del país, así como la creación de instituciones especializadas en la materia. La evolución de nuestra legislación electoral federal refleja fielmente este hecho.

Al efecto, cabe mencionar que el 19 de diciembre de 1911 se expide la Ley de Francisco I. Madero, reformada en 1912, que otorga personalidad jurídica a los partidos políticos, organiza el registro de electores, instaura la elección directa y crea colegios municipales electorales. Posteriormente, la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916, mantiene vigentes los postulados de la ley medallista.

La Ley Electoral para la Formación del Congreso Ordinario, que expide Venustiano Carranza el 6 de febrero de 1917, sigue el mismo esquema de la Ley del 20 de septiembre de 1916, complementando el sistema de elección directa que introdujo Madero en 1912 para la elección de Presidente de la República.

La Ley para Elecciones de los Poderes Federales, del 2 de julio de 1918, regula aspectos significativos del proceso electoral: los procedimientos se depuran, desaparece la mayoría absoluta, se garantiza el sufragio secreto, se establece un padrón electoral permanente y se plantea la necesidad de elaborar una credencial permanente de elector. Esta ley permaneció vigente por un período considerable, con reformas en 1920 relativas a boletas y credenciales electorales; y las de 1921, 1942 y 1943, con el propósito de fortalecer el padrón electoral.

Con la Ley Electoral del 7 de enero de 1946 se establece por primera vez que la preparación, vigilancia y desarrollo de las elecciones queda bajo la supervisión y responsabilidad del Gobierno Federal. Con ella se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral -con funciones de consulta, información y recomendación, en la que tienen representación los partidos políticos nacionales- las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales Electorales y el Consejo del Padrón Electoral. Esta ley es modificada en febrero de 1949, otorgándole facultades a la Comisión Federal de Vigilancia para resolver controversias relativas al funcionamiento de los Comités Directivos Electorales, que presentan los partidos políticos. Más tarde, la Ley Electoral del 4 de diciembre de 1951 amplía las atribuciones de la Comisión Nacional de Vigilancia Electoral, modifica su composición y crea el Registro Nacional de Electores.

Por decreto del 7 de enero de 1954, se reforma la legislación electoral, destacando en ella el derecho de sufragio a las mujeres -estableciendo, en consecuencia, la igualdad política de hombres y mujeres- y faculta al Registro Nacional de Electores para efectuar la división seccional que antes hacían los comités distritales.

La reforma electoral de 1963 representa un progreso significativo, al establecer la representación política de las minorías por la vía de la figura de los diputados de

partido, que hizo avanzar nuestro sistema electoral de una modalidad exclusivamente mayoritaria a una mixta, permitiendo la participación de diferentes partidos políticos en la Cámara de Diputados, al tiempo que se establecieron exenciones fiscales a los partidos con registro y se otorgó carácter permanente a la credencial de elector.

Con las reformas de 1970 se establece el derecho al sufragio a partir de los 18 años, lo que permitió la ampliación del electorado; y en 1973, con la expedición de una nueva Ley Federal Electoral, se incrementa el número de los diputados de partido y se reduce la edad para ser sujeto a cargas electorales, como en el caso de los diputados en que ésta disminuye de 30 a 21 años, y el porcentaje de votación para que los partidos conserven su registro se fija en 1.5%.

La reforma política de 1977, que dio pie a la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en ese mismo año, precisó la naturaleza y finalidades de los partidos políticos y estableció un sistema electoral mixto predominantemente mayoritario, por el cual la Cámara de Diputados se conformó con 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales, y 100 por el principio de representación proporcional electos mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

El Código Federal Electoral, ordenamiento que entró en vigencia en febrero de 1987, aumentó de 400 a 500 el número de diputados federales, de los cuales 300 serían de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, señalando un máximo de 350 diputados de mayoría y de representación proporcional para el partido político que conformara mayoría en la Cámara. Asimismo, crea el Tribunal Contencioso Electoral, como organismo autónomo para resolver sobre los recursos de apelación y queja en contra de las resoluciones dictadas por los órganos electorales.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, promulgado en agosto de 1990, perfecciona la estructura de la organización electoral, así como de la jurisdiccional, creando el Instituto Federal Electoral como organismo público encargado de organizar las elecciones federales, dotado de personalidad jurídica, autonomía y patrimonio propios, y el Tribunal Federal Electoral como órgano autónomo encargado de resolver las impugnaciones presentadas por los partidos políticos y ciudadanos. La posterior reforma constitucional y legal de 1993 suprime la autocalificación de diputados y senadores, dejando la resolución en última instancia al Tribunal Federal Electoral; mantiene para la Cámara de Diputados la facultad de calificar la elección de Presidente de la República; e introduce, para el Senado, la representación de las entidades federativas a través de senadores de primera minoría.

En 1994, una nueva reforma cambia la denominación de Consejeros Magistrados por la de Consejeros Ciudadanos, permitiendo con ello una participación más amplia de la sociedad en los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral, y mantiene la representación de los partidos políticos en el seno del Consejo General de dicho organismo, con derecho de voz, pero no de voto.

Es importante destacar que la reforma de 1990, al establecer una nueva concepción de la función electoral como una responsabilidad estatal, así como la impulsada en 1994 que marca el tránsito hacia una mayor participación social en los procesos electorales, al otorgar un peso decisivo en la conducción de éstos a los Consejeros ciudadanos designados por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, y suprimir el voto de los representantes de los partidos políticos, con el objeto de evitar así la partidización de los comicios, abren un capítulo importante tendiente a lograr procesos electorales más imparciales y transparentes.

Indudablemente, las diversas reformas constitucionales y legales en materia electoral han propiciado el ejercicio de las libertades y el esfuerzo por consolidar el régimen democrático de gobierno, configurando un sistema constitucional electoral que es el resultado de un esfuerzo constante, particularmente intenso en los últimos años, de las fuerzas políticas nacionales.

El ejercicio de las libertades implica el perfeccionamiento de nuestras instituciones de gobierno y de las formas y ámbitos de participación democrática, y ha obligado a un esfuerzo permanente de las diferentes fuerzas políticas por lograr consensos fundamentales que respondan a los fines de actualizar nuestras instituciones y garantizar el ejercicio de los derechos políticos mexicanos.

B) DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS A LA COMISION DE GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES DURANTE LA LVI LEGISLATURA.

Además de la iniciativa que aquí se dictamina, otras más, de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley secundaria, referidas al ámbito político electoral, han sido turnadas a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Al efecto, la Comisión que suscribe considera conveniente comentarlas, sólo en lo correspondiente a las propuestas de reforma constitucional en la materia, por encontrarse las legales sujetas a la modificación que de la Carta Magna tenga a bien aprobar el Constituyente Permanente, en razón de contener propuestas sustantivas que merecen ser analizadas.

Las iniciativas en cuestión son las siguientes:

- 1).- Con fecha 25 de abril de 1995, por voz del Dip. Antonio Tenorio Adame, diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

presentaron iniciativa con proyecto de decreto por la cual se propone la reforma de la fracción II del artículo 105 constitucional, cuyo nuevo texto sería: "II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución".

Señala en su exposición de motivos, que la reforma y adición de diversos artículos constitucionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, entre los cuales destaca la del artículo 105, restauró, para el Poder Judicial de la Federación, los juicios de constitucionalidad, exceptuando la materia electoral. En este sentido, a efecto de no violentar los derechos civiles básicos de los mexicanos, considera procedente suprimir la actual excepción que impide a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de la materia electoral, en el caso de acciones de inconstitucionalidad (fracción II).

2).- Con fecha de 28 de abril de 1995, el Dip. Luis Sánchez Aguilar presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que:

-Se propone reformar los artículos 5, primer párrafo; 9, 25, primero, segundo y cuarto párrafos; 26; 27, quinto y sexto párrafos, y fracciones I, segundo párrafo, IV, VI, VII, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII y XIX; 28, cuarto, sexto, séptimo, décimo y décimo segundo párrafos; 29, 35, fracción I; 39; 40; 41; 42; 43; 44; 45; 46; 47; 48; 49; 50; 51, sexto, primer párrafo, fracciones I, II, III y VII; 55, fracciones IV y V; 61; 63; 64; 65; 67; 70, primer párrafo; 71; 72; 73, fracciones V, VII, XII, XVI-4*, XXVI y XXVII; 78; 79; 80; 90; 91; 92; 93; 94; 95; 97; 98; 99; 101; 105; 108, primero y segundo párrafos; 109, fracción I; 114, primer párrafo; y 116, fracción II, segundo párrafo; y para reformar la denominación de los capítulos I y II, de los títulos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, para adicionar al artículo 35, las fracciones VI y VII; y para adicionar al título segundo y al título tercero, del citado ordenamiento, los capítulos III y IV, y III, IV y V, respectivamente. De igual manera, para derogar los artículos 26, segundo, tercero y cuarto párrafos; 55, fracciones III, segundo párrafo, y VII; 56; 57; 58; 59; 60; 62; 66; 68; 69; 73, fracciones III, punto quinto, VI y XVI 1ª, 74; 76; 77; 81; 82; 83; 84; 85; 86; 87; 88; 91; 96; 100; 102; 110; 111; 112; 113; 122; y 131, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta amplia propuesta de reforma destaca, en lo relativo a la materia electoral, la de que los procesos electorales sean materia exclusiva de la sociedad civil, a través de los partidos y con el apoyo de un órgano de Estado, distinto del gobierno, denominado Consejo Federal Electoral (artículo 48); que sea prerrogativa de los ciudadanos postular candidatos de elección popular directamente o a través de los partidos políticos, así como organizarse libremente en partidos políticos con personalidad jurídica cuando se constituyan cien personas ante notario público, para manifestar su voluntad de asociación (artículo 35); propone, también, las figuras del plebiscito y el referéndum, a efecto de

aprobar los planes de desarrollo nacional, ejercer la soberanía y el derecho de voto (artículos 25, 35 y 39); a fin de optimizar los procesos electorales y reducir costos, se plantea concentrar la mayoría de ellos en una sola fecha, que el Congreso sea unicameral, eliminando el Senado, y que en lugar de diputados plurinominales haya diputados de partido (artículos 40 y 50); que con el fin de fortalecer el federalismo, sean los Estados quienes conduzcan la elección de sus diputados al Congreso de la Unión; y que cualquier funcionario de elección popular, con excepción del Presidente de la República, pueda ser reelecto.

3).- En la sesión ordinaria del 9 de diciembre de 1995, diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentaron iniciativa con proyecto de decreto para modificar el artículo 105 constitucional, proponiendo eliminar la excepción en materia electoral señalada en las fracciones I y II y permitir, así, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociera de controversias constitucionales (fracción I) y acciones de inconstitucionalidad (fracción II) en dicha materia.

Al respecto, se expresa la conveniencia de reconocer plenamente al Poder Judicial de la Federación su función de preservar la constitucionalidad de actos realizados por diversas autoridades. En este sentido, se reconoce la importancia de la reforma constitucional de diciembre de 1994 que, para el caso del artículo 105, complementó el sistema de control de la constitucionalidad estableciendo, como medios de éste, las figuras de la controversia constitucional y de la acción de inconstitucionalidad. En consecuencia con lo anterior, se propone dotar a la Corte de la facultad de conocer, en materia electoral, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de ordenamientos legales expedidos por órganos Legislativos o Ejecutivos, así como en el caso de controversias constitucionales.

4).- En las sesiones ordinarias de esta Cámara, celebradas los días 1 y 2 del mes de abril del año en curso, legisladores pertenecientes al Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentaron iniciativas de reformas constitucionales y legales en materia electoral:

4.1).- El C. Dip. Ricardo García Cervantes presentó iniciativa con Proyecto de Decreto por el que:

-Se modifican las fracciones I y III y se adiciona una fracción VI al artículo 35; se adiciona la fracción IV y 2 párrafos finales en el artículo 71; se adicionan 4 párrafos al artículo 72; se modifica la fracción XVII del artículo 89; se adicionan 3 párrafos al artículo 135.

-Se adiciona un Título Sexto al Libro Segundo; y se adiciona un Libro Noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En relación con esta parte de la iniciativa, el C. Dip. Ricardo García Cervantes presentó Fe de Erratas referidas al artículo 382.

Al efecto, se propone modificar el artículo 35 para establecer como prerrogativas de los ciudadanos: participar en procesos plebiscitarios y de referéndum; adicionar la expresión "individual" al derecho de asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país; y establecer el derecho a participar en la iniciación de leyes, ante el Congreso de la Unión, mediante iniciativa popular.

Para regular la institución de la iniciativa popular se propone establecer, en el artículo 71, que los ciudadanos mexicanos debidamente identificados tengan derecho de iniciar leyes cuando su número represente al menos el 1% de la lista nominal de electores, y que estas iniciativas se dictaminen, a más tardar, en el período de sesiones ordinarias siguiente.

Se propone reformar los artículos 72 y 135, y así establecer el referéndum derogatorio, total o parcial, para que, dentro de los 60 días naturales posteriores a la publicación de las leyes, los ciudadanos que representen al menos el 2% de los inscritos en los listados nominales electorales puedan ejercer esta facultad. En este sentido, por reforma del artículo 89, se plantea establecer, para el Ejecutivo Federal, la facultad de solicitar al organismo público responsable de los procesos electorales, plebiscitarios y referéndum, que someta a plebiscito decisiones de gobierno.

4.2).- El C. Dip. José Luis Torres Ortega presentó iniciativa con Proyecto de Decreto por el que:

-Se reforman los artículos 41 en sus párrafos tercero, octavo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo séptimo y décimo octavo; 54 en su primer párrafo y la fracción segunda; 56 en su primer párrafo; 74 en su fracción primera; 94 en sus párrafos primero, cuarto y octavo; 97 en sus párrafos cuarto y último; 101 en su primer párrafo; y las fracciones I y II del artículo 105.

- Se adiciona con un cuarto párrafo el artículo 60; se adiciona con un segundo párrafo el artículo 97.

La iniciativa en cuestión propone que la afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos se haga en forma libre e individual; que la equidad sea un principio que rija en toda elección federal, a fin de establecer mejores condiciones de justicia, igualdad y proporcionalidad entre aquellos que contienen en los procesos electorales; que se faculte al organismo público responsable de los procesos electorales para organizar procesos plebiscitarios y de referéndum; que, para el caso de la Suprema Corte de Justicia, se suprima la actual excepción que en materia electoral contiene las fracciones I y II del artículo 105 y, en consecuencia, el actual Tribunal Federal Electoral se incorpore al Poder Judicial de la Federación, para que los Poderes Legislativo y Judicial sean responsables de la integración de dicho Tribunal; que la Suprema Corte de Justicia sea quien

proponga los magistrados del Tribunal Electoral y éste tenga competencia, en materia de elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para resolver sobre causales de nulidad y de legitimidad, legalidad y definitividad jurídica a dicho proceso; que, de conformidad con sus atribuciones, cambie la denominación de lo Consejeros Ciudadanos del Instituto Federal Electoral por la de Consejeros Electorales; que se establezca que todo partido político debe alcanzar un mínimo de 3% del total de votación emitida, para tener derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional; que, a fin de evitar sobrerrepresentación, disminuya de cuatro a tres el número de Senadores por entidad federativa (dos por el principio de mayoría relativa y uno por el principio de representación proporcional); y que, en consecuencia con las atribuciones que en la materia se proponen para el Tribunal Federal Electoral, desaparezca la atribución de la Cámara de Diputados de erigirse en Colegio Electoral, para el caso de la elección presidencial, manteniendo la facultad de hacer la declaratoria correspondiente.

4.3).- Con fecha 1º de abril de 1996, Diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron iniciativa con Proyecto de Decreto por el que:

-Se propone la reforma, adición y derogación de los artículos 73, 76, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esta iniciativa propone la reforma de la estructura política del Distrito Federal para ampliar la participación del pueblo en el orden legal del Estado, buscando una mayor coincidencia entre la voluntad individual y la voluntad del Estado.

Así mismo, plantea las bases de un gobierno para el Distrito Federal, entendiendo a éste como la posibilidad de que sus autoridades tengan un origen legítimo, de que los habitantes capitalinos elijan por el voto universal, secreto y directo al jefe de gobierno, a su Congreso local, así como a las autoridades administrativas delegacionales.

En el artículo 73, propone que la Asamblea de Representantes tenga el rango de Congreso Local, y que las facultades que no estén expresamente conferidas al Congreso de la Unión, se entiendan reservadas a la Asamblea.

En el artículo 76, se deroga la fracción IX relativo a la intervención del Senado en el nombramiento y remoción del Jefe del Distrito Federal.

Respecto de los artículos 110 y 111, se propone que el juicio político y la declaración de procedencia contra el Jefe del Distrito Federal y los Representantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Procurador General del Distrito Federal y Magistrado de Justicia del Distrito Federal, sean

competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, incluidos los Jefes de Delegación y Subdelegados.

Finalmente, remite al artículo 122 las bases para el Gobierno del Distrito Federal y procedimiento de elección de sus funcionarios.

4.4).- El C. Dip. Luis Ruán Ruiz presentó iniciativa con Proyecto de Decreto por el que:

-Se reforman los artículos 54 fracciones IV y VII y se derogan las fracciones V y VI del mismo artículo.

- Se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En relación con esta iniciativa, se presentó Fo de Erratas en la sesión del 2 de abril de 1996.

Establece esta iniciativa que a fin de asegurar el respeto de la voluntad popular y los derechos de los mexicanos, se debe procurar que las disposiciones legales en materia electoral se deben regir por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad y objetividad.

Asimismo, propone la desaparición del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, dejando a ésta únicamente el de declarar formalmente la validez del proceso.

En cuanto a la integración de la Cámara de Senadores, plantea que disminuyan de 4 a 3 las fórmulas de candidatos, a fin de evitar la sobrerrepresentación en dicha Cámara. Finalmente, establece que un partido debe obtener, como máximo, un total de 300 representantes populares ante la Cámara de Diputados por los principios de mayoría y representación proporcional.

5).- Con fecha 19 de junio de 1996, los C. C. Diputados integrantes del Grupo de Diputados Ciudadanos presentaron, ante la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que:

-Se reforman las fracciones I, II y VI del artículo 35; la fracción III del artículo 36 se modifica; se adiciona un tercer párrafo al artículo 38; se reforman los párrafos 7, 8, 9, 10, 11 y 13 y se derogan los párrafos 14 al 20 del artículo 41; se reforma el artículo 52; el artículo 53 se modifica en su primer párrafo; el artículo 54 se reforma en sus fracciones I, II, IV, V y VI; se modifica el artículo 56; el artículo 59 se modifica en su primer párrafo; el artículo 60 se reforma en sus tres párrafos y se adiciona un cuarto; el artículo 71 se adiciona con las fracciones IV, IV-A y IV-B; el artículo 73 fracción XXXIX se adiciona con un inciso I; el artículo 74 se modifica en sus fracciones I y VI; se reforma el artículo 81; el artículo 84 se modifica en sus párrafos primero y tercero; se reforma la fracción X del artículo 89;

el artículo 102 se modifica en el primer párrafo del apartado A; se reforma la fracción I del artículo 103; se reforma el artículo 105 en sus fracciones I y II; el artículo 116 se modifica en las fracciones I y II; y se reforma el artículo 135 en su primer párrafo y se adiciona un segundo.

La iniciativa propone modificar diversos artículos constitucionales, a fin de impulsar una reforma Política Electoral que sienta las bases para establecer normas de convivencia que permitan regular las contiendas electorales y las reglas para el acceso al poder público; involucra conceptos de equidad e imparcialidad para el caso de la contienda electoral y para las autoridades electorales, fortalecimiento de partidos, integración de la representación política, participación ciudadana, gestión gubernamental y relaciones intergubernamentales.

Esta iniciativa propone establecer correlatos, de mayor simetría, entre porcentajes de votación y porcentajes de representación, lograr equidad en la competencia electoral, fortaleciendo el sistema de partidos, representar de mejor forma la voluntad ciudadana y distribuir el poder en la forma más amplia posible, sobre la base de la voluntad popular; fortalecer al poder legislativo y la independencia del Poder Judicial, a efecto de controlar el ejercicio del Poder, creando dispositivos institucionales que obliguen a los gobernantes a responder y dar cuenta de sus actos ante quienes los eligieron, fortaleciendo el estado de derecho.

Toca de manera integral el aspecto de democracia participativa, involucrando temas como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, y el de las relaciones entre gobierno y las organizaciones no gubernamentales, favoreciendo una más amplia participación ciudadana en los asuntos públicos y en las decisiones políticas fundamentales, a fin de mejorar la institucionalidad republicana, descentralizando la toma de decisiones sobre elección de autoridades locales hacia los órganos soberanos u órganos representativos de los estados, contribuyendo a establecer un sistema más democrático, de mayor solidez institucional y con autoridades y liderazgos cada vez más responsables.

Asimismo, proponen que el órgano electoral sea autónomo del Poder Ejecutivo, pero sometido a la fiscalización y control de los Poderes Legislativo y Judicial, e integrado con voz y voto por dos representantes del Poder Legislativo, uno del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros electorales nombrados por mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta de los Grupos parlamentarios, y cinco consejeros representantes de cada una de las circunscripciones, elegidos en las legislaturas de los Estados; cada partido político con registro tendrá un representante con voz, pero sin voto.

Plantean también que la Cámara de Diputados conserve la facultad de hacer la declaratoria de Presidente Electo y la toma de protesta del Presidente Constitucional, prescindiendo de la facultad de ser Colegio Electoral; sujetar a los

candidatos a la Presidencia de la República, en el caso de que ninguno hubiera obtenido una votación superior al 40% de la total emitida, a una segunda ronda entre los dos de mayor votación.

Propone reducir el número de diputados a 400, de los cuales 200 serían de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. Finalmente, para que los partidos conserven su registro, plantean elevar el porcentaje mínimo de votación nacional de 1.5% a 2%.

Si bien el conjunto de iniciativas antes mencionadas no son materia formal de análisis en el presente dictamen, conforman un antecedente importante que es conveniente destacar, toda vez que el dispositivo de la iniciativa que se dictamina comparte, en diverso grado, aspectos jurídicos fundamentales de modificación constitucional contenidos en dichas propuestas.

C) DE LOS TRABAJOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN RELATIVOS A LA REFORMA ELECTORAL.

1.- DE LA COMISIÓN PLURAL

En la sesión del día 14 de diciembre de 1995, las Cámaras de Diputados y Senadores determinaron la integración de sendas Comisiones Plurales con representación paritaria de los grupos parlamentarios de cada una de ellas, cuyo objetivo fundamental fue el de constituir un foro para la discusión y búsqueda de consenso en los temas fundamentales de la reforma electoral y la reforma del Distrito Federal. Esta Comisión Plural celebró múltiples sesiones de trabajo en las que se adoptaron acuerdos sobre el procedimiento para lograr consensos en los acuerdos básicos de dichas reformas, particularmente para convertir en texto formal de iniciativa las conclusiones de la mesa central establecida por los partidos políticos, con la intervención de la Secretaría de Gobernación.

De esta Comisión Plural se derivan las subcomisiones y grupos de trabajo redactores de textos, cuya función fue la de dar curso a sus tareas con base en los acuerdos adoptados por la Comisión Plural. En el proceso de trabajo de esta comisión se realizaron las reuniones de conferencia y los acercamientos formales con Senadores de la República, con quienes hubo intercambios de puntos de vista acerca de diferentes temas de la Reforma.

La Comisión Plural procuró el consenso de los grupos parlamentarios e, igualmente, dio cabida a los puntos controvertidos o sobre los que era necesario hacer mayores precisiones, para que fueran retomados por la mesa central de los partidos políticos, los coordinadores parlamentarios y la Secretaría de Gobernación, procedimiento que permitió resolver la iniciativa en los términos que se expresa en este dictamen.

2.- DE LA CONVOCATORIA DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN A UN PERÍODO DE SESIONES EXTRAORDINARIAS.

En la sesión del 26 de julio de 1996, la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión determinó convocar a un período de sesiones extraordinarias, cuyo decreto, publicado el 27 de julio en el Diario Oficial de la Federación, se compone de tres artículos que a la letra expresan:

"ARTICULO PRIMERO.- Se convoca al H. Congreso de la Unión a un periodo de sesiones extraordinarias, cuya apertura será el día 30 de julio de 1996 a las 14:00 horas.

ARTICULO SEGUNDO.- En este período de sesiones extraordinarias, el H. Congreso de la Unión sólo se ocupará de los siguientes asuntos:

*A) La Cámara de Diputados:
a) Protesta de C. C. Diputados*

*B) El Constituyente Permanente:
a) Discutir y, en su caso, aprobar, la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada conjuntamente por el C. Presidente de la República y los legisladores de diversos partidos políticos.*

"ARTICULO TERCERO.- Las Cámaras del Congreso de la Unión celebrarán sus sesiones de instalación el día 30 de julio de 1996 a las 11:00 horas y elegirán a sus respectivas mesas directivas en los términos de lo dispuesto en los artículos 24 y 69 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; dicho Período Extraordinario durará el tiempo que fuese necesario para agotar los asuntos materia de esta convocatoria.

ARTICULO CUARTO.- Las Sesiones Extraordinarias de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, serán convocadas por sus respectivos presidentes en las fechas que consideren oportunas, a fin de dar cumplimiento a los objetivos previstos en el artículo segundo del presente Decreto."

En la misma sesión del día 26 de julio, la Comisión Permanente conoció y turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados la iniciativa suscrita por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Políticos representados en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, y el Presidente de la República, que contiene Proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.- DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS.

Como se apunta en el numeral anterior, con fundamento en lo establecido por la fracción III del artículo 79 constitucional, el 26 de julio del presente la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión turnó oficialmente la iniciativa de referencia a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados.

En razón de lo anterior, con base en lo establecido por los artículos 85 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión que suscribe realizó reunión de trabajo el día 27 de julio del año en curso para conocer formalmente la multitudada iniciativa de reforma constitucional.

Durante dicha reunión de trabajo, se conocieron propuestas de los diferentes Grupos Parlamentarios representados en la Comisión, con el propósito expreso de modificar y enriquecer el Proyecto de Decreto originalmente presentado. Al efecto, se acordó que la Directiva de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales -integrada por su Presidente, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, y tres Secretarios, pertenecientes respectivamente a los Grupos Parlamentarios de los Partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática- se encargara de elaborar y presentar al pleno de la misma el proyecto de dictamen correspondiente.

A este respecto, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional solicitó incluir expresamente, en este dictamen, su reserva por cuanto al contenido del Artículo 56 de la iniciativa, que se refiere a la nueva integración del Senado:

"Si bien no dejamos de advertir que nada impide que se cambie el modelo tradicional de representación paritaria de las partes de la Federación establecido en la Constitución de 1824; que en las Constituciones centralistas de 1836 y 1843, se rompió este esquema por cuanto a la desaparición del régimen federal; que aún en la Constitución de 1857, en que el Senado desaparece, se procuró alguna representación de las Entidades dentro de las diputaciones de los Estados; que en la Reforma de 1874 se sostuvo la representación paritaria de las partes del régimen federal; que en el constituyente del 17 con la elección directa de los Senadores, se mantuvo esa igualdad de representación de los Estados de la Federación, elección directa que ha motivado a una parte de la doctrina le dé a los Senadores la misma representación que la Constitución en forma expresada a los Diputados, y que la existencia misma del Senado no es elemento indispensable para la existencia del régimen federal, se estima que el procedimiento que se establece en el Artículo precitado del proyecto para elegir a 32 Senadores según el principio de representación proporcional, con la consecuencia de una

representación no paritaria en las partes que integran el pacto federal, no resulta conveniente para el bicammarismo que hasta ahora ha funcionado en nuestro País, pues se corre el riesgo de transformar a la Cámara de Senadores en una duplicación de la Cámara de Diputados".

Por su parte, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, así como el Grupo de Diputados Ciudadanos, solicitaron incluir expresamente la siguiente reserva: "Suprimir la excepción relativa a la materia electoral en el campo del control constitucional de leyes y actos, constituye una de las finalidades de esta reforma electoral. Así se ha propuesto en tratándose de la acción de inconstitucionalidad prevista en la fracción II del artículo 105 constitucional. No hay fundamento para que se mantenga la excepción en cuanto a las controversias constitucionales. El hecho de que el texto actual de la fracción I del artículo 105 constitucional se establezca la excepción de la materia electoral prueba que implícitamente pueden darse casos de invasión de competencia de la Federación, de algún Estado, del Distrito Federal o de los Municipios. Una interpretación diferente haría absurdo el establecimiento de dicha excepción. La eliminación de tal excepción hubiera dotado de unidad al sistema de control de la constitucionalidad de leyes y actos de naturaleza electoral.

El 29 de julio, a fin de optimizar el trabajo de dictamen de la iniciativa referida, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales celebró reunión en conferencia con las Comisiones Legislativas correspondientes del Senado de la República.

Al efecto, senadores y diputados expresaron sus puntos de vista en relación con diferentes artículos contenidos en la iniciativa que se analiza. En este sentido, se manifestaron opiniones sobre la conveniencia de ajustar la redacción de algunos artículos, particularmente por lo que hace al 35, 36, 41, 54 y 56.

Se estima conveniente mencionar que las observaciones vertidas durante el desarrollo de las reuniones de trabajo en Comisión, con los diferentes Grupos Parlamentarios de esta Cámara, así como en la conferencia con los Senadores de la República, fueron estudiadas y consideradas en la elaboración del presente dictamen.

Con base en los Antecedentes anteriormente expuestos, esta Comisión se permite plantear las siguientes:

CONSIDERACIONES

A).- DE LA INICIATIVA SUSCRITA POR LOS COORDINADORES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS REPRESENTADOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y EN LA CÁMARA DE SENADORES, Y EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, QUE CONTIENE

**PROYECTO DE DECRETO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

La iniciativa que se dictamina propone modificaciones sustantivas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que involucra temas medulares para el desarrollo político del país, en atención y como resultado del esfuerzo conjunto de las diferentes fuerzas políticas de la nación por dar mayor certidumbre a nuestros procesos electorales, en el afán de consolidar el estado de derecho. Los temas que han estado presentes en el debate político nacional, y que la iniciativa recoge, pueden examinarse de la siguiente manera:

I.- PRERROGATIVAS Y OBLIGACIONES DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS.

Con el propósito de reforzar el derecho constitucional de los ciudadanos mexicanos a asociarse libremente a cualquier actividad con fines políticos, así como evitar que su ejercicio libre y voluntario sea vulnerado por diversos mecanismos de integración inducida u obligada, individual o colectiva, a cualquier asociación de carácter político, se propone que esta prerrogativa ciudadana, contenida en el artículo 35 constitucional, se rija por la condición de ser individual. En ese mismo sentido, también se propone establecer en el artículo 41, que la afiliación a los partidos sea libre e individual, reforma que se comenta más adelante.

Por ello, se plantea reformar la fracción III del artículo 35, adicionando la expresión "individual", y precisar así la prerrogativa de los ciudadanos de asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Asimismo, se propone suprimir de la fracción III del artículo 36 la obligación de que el voto del ciudadano mexicano sea emitido en el distrito electoral que le corresponda, a efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentran fuera del territorio nacional, el ejercicio del sufragio, así como legitimar el voto que se emite para la elección de Presidente de la República cuando el ciudadano se encuentra en otra entidad federativa, o para elegir Senadores cuando se halle fuera de su distrito, pero en su entidad federativa, o en la elección de diputados de representación proporcional cuando se encuentra en su circunscripción.

**II.- DE LOS ORGANOS ELECTORALES Y EL FINANCIAMIENTO DE LOS
PARTIDOS POLITICOS.**

En cuanto al Instituto Federal Electoral, organismo público encargado de la función estatal de organizar las elecciones federales, se precisan sus atribuciones; se modifica la integración de su órgano superior de dirección, el Consejo General; se establece el procedimiento general para la designación de sus miembros; se efectúan cambios de denominación; se remite a la ley la determinación de las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos de dirección,

ejecutivos, técnicos y de vigilancia del Instituto Federal Electoral, así como las relaciones de mando entre éstos; se establecen los criterios de responsabilidad para los servidores públicos de dicho Instituto; y se dan nuevas reglas para el financiamiento de los partidos políticos.

De esta manera, se reforma integralmente el artículo 41 constitucional y, por técnica legislativa, se considera conveniente ordenar en tres fracciones lo relativo al financiamiento público de los partidos políticos con registro.

Así, se mantiene íntegro el texto vigente del párrafo primero, en cuanto al señalamiento del pueblo como titular único de la soberanía y su ejercicio por los estados y la Federación; se propone un nuevo párrafo segundo, por el cual la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión "se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas", a efecto de fortalecer el carácter democrático de las elecciones y adoptar los principios que México ha signado con la comunicada internacional; en el párrafo tercero se conservan, unidas, las redacciones de los párrafos segundo y séptimo vigentes. El actual párrafo tercero pasa a ser, íntegramente, el nuevo párrafo cuarto, con la adición de que "Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos", de acuerdo con la reforma a la fracción III del artículo 35, antes señalada, y referida aquí expresamente a los partidos políticos.

El párrafo quinto determina el derecho de los partidos políticos con registro al uso de los medios de comunicación social, párrafo en el que destaca significativamente la adopción de un criterio de equidad, particularmente referido a los recursos por concepto de financiamiento, el cual será preponderantemente de origen público y se ministrará cada año, a efecto de garantizar una mayor igualdad en las contiendas electorales. A diferencia del vigente párrafo sexto, que reglamenta el financiamiento a los partidos políticos en la ley secundaria, el nuevo párrafo del mismo numeral detalla lo relativo a la composición del financiamiento y determina, en tres fracciones, las bases a que se sujetará su otorgamiento.

En el párrafo séptimo, se remite a la ley secundaria la fijación de los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas, los montos máximos de las aportaciones de sus simpatizantes, así como los procedimientos para el control y vigilancia de su origen, uso y las sanciones correspondientes. Por otro lado, en los párrafos octavo y noveno se establecen la denominación, principios rectores, así como el status del organismo público -Instituto Federal Electoral- encargado de la función estatal de organizar las elecciones federales en cuya integración concurrirán, con voz pero sin voto, "Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo", y se suprime la participación del Poder Ejecutivo, lo que significa un paso más en la afirmación de la autonomía e independencia de la institución electoral, en respuesta a la demanda en este sentido de diversos sectores de la sociedad. En los párrafos subsecuentes, décimo a décimo cuarto,

ejecutivos, técnicos y de vigilancia del Instituto Federal Electoral, así como las relaciones de mando entre éstos; se establecen los criterios de responsabilidad para los servidores públicos de dicho Instituto; y se dan nuevas reglas para el financiamiento de los partidos políticos.

De esta manera, se reforma integralmente el artículo 41 constitucional y, por técnica legislativa, se considera conveniente ordenar en tres fracciones lo relativo al financiamiento público de los partidos políticos con registro.

Así, se mantiene íntegro el texto vigente del párrafo primero, en cuanto al señalamiento del pueblo como titular único de la soberanía y su ejercicio por los estados y la Federación; se propone un nuevo párrafo segundo, por el cual la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión "se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas", a efecto de fortalecer el carácter democrático de las elecciones y adoptar los principios que México ha signado con la comunicada internacional; en el párrafo tercero se conservan, unidas, las redacciones de los párrafos segundo y séptimo vigentes. El actual párrafo tercero pasa a ser, íntegramente, el nuevo párrafo cuarto, con la adición de que "Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos", de acuerdo con la reforma a la fracción III del artículo 35, antes señalada, y referida aquí expresamente a los partidos políticos.

El párrafo quinto determina el derecho de los partidos políticos con registro al uso de los medios de comunicación social, párrafo en el que destaca significativamente la adopción de un criterio de equidad, particularmente referido a los recursos por concepto de financiamiento, el cual será preponderantemente de origen público y se ministrará cada año, a efecto de garantizar una mayor igualdad en las contiendas electorales. A diferencia del vigente párrafo sexto, que reglamenta el financiamiento a los partidos políticos en la ley secundaria, el nuevo párrafo del mismo numeral detalla lo relativo a la composición del financiamiento y determina, en tres fracciones, las bases a que se sujetará su otorgamiento.

En el párrafo séptimo, se remite a la ley secundaria la fijación de los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas, los montos máximos de las aportaciones de sus simpatizantes, así como los procedimientos para el control y vigilancia de su origen, uso y las sanciones correspondientes. Por otro lado, en los párrafos octavo y noveno se establecen la denominación, principios rectores, así como el status del organismo público -Instituto Federal Electoral- encargado de la función estatal de organizar las elecciones federales en cuya integración concurrirán, con voz pero sin voto, "Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo", y se suprime la participación del Poder Ejecutivo, lo que significa un paso más en la afirmación de la autonomía e independencia de la institución electoral, en respuesta a la demanda en este sentido de diversos sectores de la sociedad. En los párrafos subsecuentes, décimo a décimo cuarto,

se establece la nueva denominación de "Consejeros Electorales", y las reglas generales del procedimiento para: el nombramiento del Presidente del Consejo General (párrafo décimo); la elección de los Consejeros Electorales del Consejo General (párrafo décimo primero); tiempo de encargo, incompatibilidades y retribución de dichos Consejeros (párrafo décimo segundo); el nombramiento del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral (párrafo décimo tercero); y los requisitos para la designación del Presidente, Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo del Instituto, así como la sujeción de éstos al régimen de responsabilidades previsto en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (párrafo décimo cuarto).

Asimismo, el párrafo décimo quinto establece el procedimiento de designación de los consejeros del Poder Legislativo; el párrafo décimo sexto determina las actividades que el Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo (capacitación y educación cívica, geografía electoral, derechos y prerrogativas de los partidos políticos, padrón, lista de electores, preparación de la jornada electoral), entre las que destaca la de efectuar el cómputo de la elección de Presidente de la República en cada uno de los distritos electorales federales uninominales; los párrafos décimo séptimo y décimo octavo establecen, respectivamente, lo relativo al sistema de medios de impugnación, y que la interposición de éstos "no producirá efectos suspensivos sobre el acto o la resolución impugnado", en materia electoral, en conexión con la nueva figura del Tribunal Electoral del que dan cuenta los artículos 94 y 99, que también se modifican, a fin de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como la debida protección de los derechos políticos de los ciudadanos.

III.- COMPOSICION DE LAS CAMARAS DEL H. CONGRESO DE LA UNION.

Los recientes procesos electorales federales demuestran, objetivamente, la mayor pluralidad de la sociedad mexicana y la creciente participación de los ciudadanos, por medio del voto, en la conformación de los poderes públicos. La actual integración de la Cámara de Diputados y el porcentaje de votación alcanzado por los partidos políticos nacionales en ella representados -que en ningún caso fue menor al 2.5% en la elección de diputados de representación proporcional- reflejan una mayor capacidad de convocatoria de dichas instituciones políticas. En tal virtud, a efecto de fortalecer nuestro sistema de representación, acorde con la mayor pluralidad y competitividad observadas, se propone reformar el artículo 54, de su fracción II en adelante, y elevar el porcentaje de votación mínimo requerido para que los partidos políticos tengan derecho a la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, de 1.5% a 2%.

Se realiza una precisión gramatical en la fracción III y, en la fracción IV, estableciendo el nuevo máximo de 300 diputados, por ambos principios, con que podrá contar un partido político. En este sentido, las fracciones V y VI establecen

nuevas consideraciones relativas a los límites para la asignación de diputados por la vía de la representación proporcional, a saber:

"V.- Asimismo, en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta fracción no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de su votación nacional emitida y el ocho por ciento".

"VI.- En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

La hipótesis jurídica fundamental de estas dos fracciones está referida específicamente para aquel partido que obtenga la mayoría de triunfos en los distritos uninominales y, ulteriormente, le garantice la gobernabilidad en la Cámara de Diputados, al tiempo que se procura un mayor equilibrio en la asignación de diputados de representación proporcional.

Acorde con la mayor pluralidad observada en las contiendas electorales y a fin de buscar mejores fórmulas de representación partidaria, se reforma el artículo 56, relativo a la integración de la Cámara de Senadores, que mantiene un número total de 128 senadores y establece su renovación total cada seis años, pero introduciendo el siguiente principio: en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán electos por el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría (a la fórmula de candidatos del partido que obtenga el segundo lugar en número de votos); los 32 restantes se asignarán según el principio de representación proporcional, mediante un sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

V.- JUSTICIA ELECTORAL.

En este tema, se introducen nuevas formas y mecanismos jurisdiccionales y, así, se adecua el texto del artículo 60, de conformidad con la nueva estructura del órgano jurisdiccional electoral, reformando los párrafos segundo y tercero para señalar la nueva instancia del propio Tribunal Electoral (la Sala Superior), cuya competencia será la de revisar las resoluciones de las salas regionales respecto de impugnaciones en materia de declaración de validez, otorgamiento de constancias y la asignación de diputados y senadores.

De conformidad con el texto propuesto en el párrafo décimo sexto del artículo 41 y la reforma del artículo 99 -que se comenta más adelante- relativas, la primera, a la facultad del Instituto Federal Electoral para realizar el cómputo en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y, la segunda, para que una vez resueltas las impugnaciones que correspondan el Tribunal Electoral efectúe el cómputo definitivo y la declaración de validez de dicha elección, se reforma la fracción I del artículo 74 para dejar, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de expedir el Bando Solemne por el que se da a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho dicho Tribunal.

También se plantea la reforma del artículo 94 constitucional, en concordancia con la propuesta de reformas al artículo 105 que elimina la excepción contenida en su fracción II, que actualmente impide a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer sobre acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, para establecer que el Tribunal Electoral es parte del Poder Judicial de la Federación, en unión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal y que, al igual que los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, los del Tribunal Electoral se someten al mismo régimen de responsabilidades y que la remuneración de los Magistrados Electorales tampoco podrá ser disminuida durante su encargo.

Acorde con el nuevo marco jurisdiccional en materia electoral, se adicionan dos párrafos -tercero y cuarto- al artículo 98, cuyo texto es el mismo que el de los dos párrafos vigentes del 99, eliminando del párrafo cuarto que se propone (actual párrafo segundo del 99), la excepción que señala la remisión al artículo 41 constitucional.

El artículo 99 se reforma integralmente para establecer la competencia del Tribunal Electoral como "...máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación", así como sus atribuciones, funcionamiento en Salas, integración, organización, administración, vigilancia y disciplina. Entre las funciones del Tribunal electoral relativas a la resolución, en forma definitiva e inatacable, de las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores, destaca la figura de su Sala Superior que resolverá, en única instancia, las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, hecho lo cual realizará el cómputo final de dicha elección y formulará la declaración de validez de la misma y la de Presidente Electo.

Se propone la reforma de los dos primeros párrafos del artículo 101, para establecer que los Ministros de la Sala Superior y los Magistrados de las Salas Regionales del Tribunal Electoral "...no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito

Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia", al tiempo que se regula la imposibilidad de dichos servidores públicos para desempeñarse como "patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación", dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro.

Especial atención merece la reforma de la fracción II -en ésta, la adición de un inciso f)- y la adición de dos párrafos, cuarto y quinto, a la fracción III del artículo 105 de la Constitución. En la segunda fracción se suprime la actual excepción para que la Suprema Corte de Justicia conozca de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral y, en el inciso f), se establece el derecho de los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral de ejercitar acción de inconstitucionalidad "...en contra de leyes electorales federales o locales y los partidos políticos con registro estatal, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro" y ante qué instancias podrán ejercitar dicha acción; asimismo, en la fracción III se precisa que "Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones sustantivas", y que "La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo."

V.- SISTEMA DE RESPONSABILIDADES.

En concordancia con el nuevo párrafo décimo cuarto del artículo 41 constitucional y la reforma del párrafo cuarto del artículo 94, se considera conveniente reformar el primer párrafo del 108, el primer párrafo del 110 y el primer párrafo del 111 constitucionales, para sujetar al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, en el artículo 108; al Presidente, Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, y a los Magistrados del Tribunal Electoral, en el artículo 110; y a los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, en el artículo 111.

VI.- DE LAS LEGISLACIONES ELECTORALES LOCALES.

Se propone, en el Título Quinto de nuestra Carta Magna relativa a los Estados de la Federación y Distrito Federal, la reforma de la fracción II, tercer párrafo, y adición de una fracción IV al artículo 116 constitucional, para señalar, en el primer caso, que "Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen las leyes" y, en el segundo caso, que las Constituciones y leyes de los Estados, en materia electoral, garantizarán que sus elecciones -en los

niveles local y municipal- se realizarán mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y que sus autoridades electorales tendrán, en el ejercicio de su función, como principios rectores los de "legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia" y que "... las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones"; que se establezca un sistema de medios de impugnación y se fijen plazos convenientes para su desahogo; que en las prerrogativas de los partidos políticos al uso de los medios de comunicación social y al financiamiento público se aplique un criterio de equidad; que se controle y supervise dicho financiamiento y las erogaciones que los mismos hagan, se fijen límites a los gastos de campaña; y que se tipifiquen "... los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ello deban imponerse".

VII.- DISTRITO FEDERAL

Conviene destacar la derogación de la fracción VI del artículo 73 constitucional, en relación con el artículo 122 constitucional que también se reforma, por cuanto a la naturaleza jurídica y atribuciones del Distrito Federal, para reubicar la actual facultad del Congreso de la Unión de legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materia expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa, y de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el apartado A del artículo 122 citado.

Así, se plantea la reforma del artículo 122, relativo a la naturaleza jurídica del Distrito Federal, para señalar que, en su ámbito, las atribuciones legislativa, ejecutiva y judicial corresponden a los Poderes de la Unión, y que son autoridades locales: la Asamblea Legislativa, que significa el cambio de nombre de la actual Asamblea de Representantes, cuyos miembros se denominarán ahora diputados; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que significa también el cambio de denominación del Jefe del Distrito Federal, el cual será elegido por votación universal, libre, directa y secreta; y, el Tribunal Superior de Justicia.

Por técnica legislativa, se considera conveniente ordenar este precepto en ocho apartados (del A al H) que, a su vez, se organizan de la siguiente manera:

El apartado A, con cinco fracciones, para establecer las facultades del Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; el B, con cinco fracciones, se refiere a las facultades del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; el C, con cinco Bases (la Primera con cinco fracciones, la Segunda con dos, la Tercera con dos, la Cuarta con seis, y una Quinta), para establecer las bases a las que se sujetará el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; el D, para lo relativo a la procuración de justicia; el E, para señalar que el Ejecutivo Federal tendrá a su mando la fuerza pública del Distrito Federal, por remisión a la fracción VII del artículo 115 constitucional; el F, para establecer los sujetos, causas y regla

general de procedimiento que determine la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y, por último, el G, también por remisión al artículo 115 constitucional, ahora en su fracción VI, para los efectos de regular, planear y coordinar la continuidad demográfica y territorial del Distrito Federal con otros centros urbanos, median la suscripción de convenios.

Como resultado del trabajo de estudio y análisis de la multitudada iniciativa, el cual fue enriquecido con las opiniones vertidas en la reunión en conferencia que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales celebró con las Comisiones Legislativas correspondientes del Senado de la República, así como con las consideraciones que expresaron todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, se juzgó conveniente efectuar modificaciones al texto de la iniciativa que consistieron, unas, en precisiones gramaticales pertinentes y, otras, de carácter sustantivo que mejoraron, en su conjunto, la propuesta original.

Así, con el objeto de facilitar la lectura de dichas modificaciones, se han destacado en cursivas las que fueron aprobadas en el seno de la Comisión.

1.- DEL ARTICULO 35.

Con el objeto de hacer congruente este precepto con lo establecido por el artículo 9º constitucional, se especifica que en el artículo 35 la asociación, si bien debe ser libre e individual, es con la finalidad de tomar parte de manera específica en los asuntos políticos del país.

*ARTICULO 35...

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;"

2.- DEL ARTICULO 41.

En este artículo, por técnica legislativa, se propone ordenar en cuatro fracciones los párrafos: tercero, como fracción I; el quinto, como fracción II con un segundo párrafo e incisos a), b) y c), este último inciso con dos párrafos; el párrafo octavo, como fracción III, desarrollada en ocho párrafos; los párrafos décimo primero y décimo segundo se unen para formar un párrafo; y el penúltimo, como fracción IV en dos párrafos.

Por otro lado, se precisa la calidad de consejero que tiene el Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, fusionando en un sólo párrafo, con una nueva redacción, la forma en que habrán de ser electos, primero, el consejero Presidente y, después, los consejeros electorales; y en el párrafo subsecuente, el tiempo de encargo y el criterio general de retribución de uno y otros.

"ARTICULO 41...

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son ...

Los partidos políticos tienen ...

II. La ley garantizará que los partidos políticos ...

El financiamiento público ...

a) El financiamiento público ...

b) El financiamiento público para

c) Se reintegrará un porcentaje de ...

La ley fijará los criterios para ...

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que ...

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independientemente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en sus desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivo, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. ...

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General durarán en su cargo ... La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales, será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo ...

La ley establecerá ...

Los consejeros del Poder Legislativo serán ...

El Instituto Federal electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determina la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos. ...

IV. Para garantizar ...

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado."

3.- DEL ARTICULO 54.

Con la finalidad de no distorsionar la proporción de la votación obtenida por los partidos políticos que no se encuentren en las hipótesis previstas en las fracciones IV y V de este artículo, se adiciona la fracción VI con la expresión "efectivas" para referirse a las votaciones nacionales que hayan obtenido.

"ARTICULO 54. ...

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido políticos que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos."

4.- DEL ARTICULO 56.

En éste, se realiza una adecuación de estilo, en el sentido que se subraya, y se recupera el vocablo "lista" contenido en el artículo 56 vigente:

"ARTICULO 56. La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. ..."

5.- DEL ARTICULO 99.

En las fracciones III, IV y V, la palabra "de" sustituye al vocablo "por"; y, en cuanto a la fracción IV, se efectúa una precisión gramatical, en los términos que se subrayan. Asimismo, se considera conveniente que el párrafo octavo sea el último de este artículo.

"ARTICULO 99. ...

III. Las impugnaciones *de* actos y resoluciones ...

IV. Las impugnaciones *de* actos o resoluciones ...

V. Las impugnaciones *de* actos y resoluciones que ..."

6.- DEL ARTICULO 101.

En razón de que la función de Magistrado Integrante de Sala Regional del Tribunal Electoral no es permanente, según lo establece actualmente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 267, se suprime la incompatibilidad a que la iniciativa los sujeta al desempeño de ciertos cargos y a la inhabilitación durante los dos años siguientes a la fecha de su retiro para ejercer funciones de abogado, patrono o representante legal.

7.- DEL ARTICULO 105.

Con objeto de hacer concordante, en el nuevo inciso f), fracción I de este artículo, la facultad de las dirigencias nacionales de ejercitar acción de inconstitucionalidad, se especifica que serán, en los Estados, las dirigencias de los partidos con registro en los mismos las facultadas para ejercitar esta acción, exclusivamente en contra de leyes electorales del Estado a que correspondan. Asimismo, en razón de método, se reubican, en orden inverso, los dos últimos párrafos de la fracción tercera, en el inciso f) de la fracción II.

"ARTICULO 105. ...

II. ...

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse ... por:

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, *a través de sus dirigencias*, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro."

8.- DEL ARTICULO 110.

Para hacer congruente la expresión empleada por el artículo 122 que se propone, se sustituye la expresión "el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal", por la de "el Jefe de Gobierno del Distrito Federal".

9.- DEL ARTICULO 111.

En este artículo se realiza, por las mismas razones, igual sustitución y, además, se incluyen, al consejero Presidente y a los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, en el régimen de protección constitucional previsto en este precepto.

"ARTICULO 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo Electoral del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado."

10.- DEL ARTICULO 116.

En el último párrafo de su fracción II, se sustituye la palabra "las" por "sus", a efecto de que, en el marco del pacto federal, sean las leyes estatales las que regulen, en el ámbito de su autonomía, la integración de sus legislaturas con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. Además, se considera conveniente adicionar el inciso h) de la fracción IV de este artículo.

"ARTICULO 116. ...

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

...

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten

los partidos políticos; se establezcan asimismo las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias: e"

11.- DEL ARTICULO 122.

Dada la especial naturaleza jurídica del Distrito Federal como sede de los Poderes Federales, se propone modificar el primer párrafo del artículo 122 a efecto de introducir mayor precisión en cuanto a las atribuciones que le son propias a las autoridades locales; asimismo, en congruencia con las características establecidas para el sufragio en el artículo 41, se ajusta en el último párrafo de la Base Tercera del Apartado C del artículo 122, el orden de que el voto se emita de manera universal, libre, secreta y directa. Finalmente, se aclara, en el inciso m) de la Base Primera, el sentido de la iniciativa.

"ARTICULO 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

...

BASE PRIMERA.- ...

m) Expedir la ley Orgánica de los Tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluya lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos.

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

II. ...

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley."

12.- DE LOS ARTICULOS TRANSITORIOS

Finalmente, el proyecto de decreto de reforma constitucional incorpora trece artículos transitorios, para atender su entrada en vigor y establecer plazos definidos en relación con: las disposiciones correspondientes a la legislación federal electoral y las legislaciones de los Estados; integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral; elección federal de 1997; designación de los Magistrados Electorales; funcionamiento del Tribunal Federal Electoral; elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal e impedimento para quienes

hayan ejercido dicho cargo aún bajo distinta denominación; elecciones locales en el Distrito Federal; facultades legislativas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y la previsión de mantener vigentes los actuales ordenamientos durante la vacatio legis de este decreto.

Quienes suscribimos el presente dictamen consideramos que los procesos electorales, jurídicamente regulados, constituyen la vía natural para que los ciudadanos expresen su voluntad, principio fundamental que nos obliga a la permanente actualización de nuestras leyes. Es esta la razón que motiva las modificaciones que se propone, con el fin de adecuar nuestra Carta Magna, en respuesta a la cada vez más rica y compleja vida política en que la sociedad mexicana se desenvuelve en este fin de siglo.

La Comisión que dictamina deja constancia de la invaluable participación, dentro del proceso de formación de consensos y formulación de la Iniciativa, del Gobierno de la República, en particular del C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Dr. Ernesto Zedillo y la Secretaría de Gobernación; así como a la disposición conciliadora de las dirigencias de los cuatro partidos políticos nacionales y de los grupos parlamentarios en ambas Cámaras, merced a lo cual se dio cauce a la presentación del proyecto que se dictamina, suscrita por senadores y diputados de todas las fracciones y por el propio titular del Ejecutivo de la Unión.

Esto constituye, a juicio de los suscritos, un claro y alentador mensaje de madurez política y de avance democrático, que el régimen institucional del país dirige a la Nación entera y a la sociedad en su conjunto, cuyos integrantes, ciudadanos, agrupaciones y sectores, recibirán como expresión del vigor del sistema político mexicano renovado, y como adelanto de la tarea integral que nos aguarda para culminar, en los próximos meses, la reforma del Estado como proyecto básico del desarrollo político, económico y social de México.

Por lo anteriormente expuesto esta Comisión se permite someter a la consideración de la H. Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de:

DECRETO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO UNICO. SE REFORMAN la fracción III del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el artículo 41, de su párrafo segundo en adelante; el artículo 54, de su fracción II en adelante; el artículo 56; los párrafos segundo y tercero del artículo 60; la fracción I del artículo 74; los párrafos primero, cuarto y octavo del artículo 94; el artículo 99; los párrafos primero y segundo del artículo 101; el encabezado y el párrafo tercero, que se recorre con el mismo texto para quedar como párrafo quinto de la fracción II del artículo 105; el primer párrafo del artículo 108; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el tercer

párrafo de la fracción II del artículo 116; y el artículo 122; SE ADICIONAN dos párrafos, tercero y cuarto, al artículo 98; un inciso f) y dos párrafos, tercero y cuarto, a la fracción II del artículo 105; y una fracción IV al artículo 116, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes, para quedar como V, VI y VII; SE DEROGAN la fracción VI del artículo 73; y el segundo párrafo del artículo tercero de los Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100; todos de esta Constitución, para quedar en los siguientes términos:

ARTICULO 35. ...

I. ...

II. ...

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

IV. ...

V. ...

ARTICULO 36. ...

I. ...

...

II. ...

III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

IV. ...

V. ...

ARTICULO 41. ...

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos

políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;
- b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y
- c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivo y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de la dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

ARTICULO 54. ...

I. ...

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales,

tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

ARTÍCULO 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

ARTICULO 60. ...

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

ARTICULO 73. ...

I. a V. ...

VI. Derogada;

VII. a XXX.

ARTICULO 74. ...

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II. a VIII. ...

ARTICULO 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.

...

...

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

...

...

...

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

...

...

ARTICULO 98. ...

...

Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.

Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

ARTICULO 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular declaración de validez de la elección y la de Presidente. Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IX. Las demás que señale la ley.

Quando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

El personal del Tribunal registrará sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

ARTICULO 101. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo

de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

...

...

...

ARTICULO 105. ...

I. ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

...

a) al d) ...;

e) ...; y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

...

III. ...

...
...
ARTICULO 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...

...

...

ARTICULO 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

...

...

...

ARTICULO 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

ARTICULO 116. ...

...

I. ...

II. ...

...

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

III. ...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

- a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;
- b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;
- c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
- d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;
- e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;
- f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;
- g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;
- h) Se fijen los criterios para determinar los límites a la erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e
- i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

V.;

VI.; y

VIII. ...

ARTICULO 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y

V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;

II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;

IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y

V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;

III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos períodos de sesiones ordinarias al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de Ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

- f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;
- g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;
- h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;
- i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;
- j) Legislar en materia de planeación del desarrollo: en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;
- l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3º de esta Constitución;
- m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;
- n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;
- ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y
- o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

- a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
- b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y

f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

BASE CUARTA.- Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

I. Para ser magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también

presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

El Consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución;

IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;

V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución;

VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

ARTICULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo previsto en los artículos siguientes.

SEGUNDO. Las adiciones contenidas en la fracción II del artículo 105 del presente Decreto, únicamente por lo que se refiere a las legislaciones electorales de los Estados, que por los calendarios vigentes de sus procesos la jornada electoral deba celebrarse antes del primero de abril de 1997, entrarán en vigor a partir del 1º de enero de 1997.

Para las legislaciones electorales federal y locales que se expidan antes del 1º de abril de 1997 con motivo de las reformas contenidas en el presente Decreto, por única ocasión, no se aplicará el plazo señalado en el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 105.

Las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral y la Constitución, que se ejerciten en los términos previstos por el Artículo 105 fracción II de la misma y este Decreto, antes del 1º de abril de 1997, se sujetarán a las siguientes disposiciones especiales:

- a) El plazo a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo mencionado, para el ejercicio de la acción, será de quince días naturales; y
- b) La Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá resolver la acción ejercida en un plazo no mayor a quince días, hábiles, contados a partir de la presentación del escrito inicial.

Las reformas al artículo 116 contenidas en el presente Decreto no se aplicarán a las disposiciones constitucionales y legales de los Estados que deban celebrar procesos electorales cuyo inicio haya ocurrido u ocurra antes del 1º de enero de 1997. En estos casos, dispondrán de un plazo de un año contado a partir de la conclusión de los procesos electorales respectivos, para adecuar su marco constitucional y legal al precepto citado.

Todos los demás Estados, que no se encuentren comprendidos en la excepción del párrafo anterior, deberán adecuar su marco constitucional y legal a lo dispuesto por el artículo 116 modificado por el presente Decreto, en un plazo que no excederá de seis meses contados a partir de su entrada en vigor.

TERCERO. A más tardar el 31 de octubre de 1996 deberán estar nombrados el consejero Presidente y el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como los ocho nuevos consejeros electorales y sus suplentes, que sustituirán a los actuales Consejeros Ciudadanos, quienes no podrán ser reelectos. En tanto se hacen los nombramientos o se reforma la ley de

la materia, el Consejo General del Instituto Federal Electoral seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CUARTO. En la elección federal de 1997 se elegirán, a la Quincuagésima Séptima Legislatura, treinta y dos senadores según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, y durarán en funciones del 1º de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la señalada Legislatura. La asignación se hará mediante una fórmula que tome en cuenta el cociente natural y el resto mayor; y se hará en orden decreciente de las listas respectivas. Se deroga el segundo párrafo del Artículo Tercero de los Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de esta Constitución.

QUINTO. Los nuevos Magistrados Electorales deberán designarse a más tardar el 31 de octubre de 1996 y, por esta ocasión, requerirán para su elección del voto de las tres cuartas partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

SEXTO. En tanto se expiden o reforman las leyes correspondientes, el Tribunal Federal Electoral seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SEPTIMO. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegirá en el año de 1997 y ejercerá su mandato, por esta única vez hasta el día 4 de diciembre del año 2000.

OCTAVO. La norma que determina la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal señalada en el inciso f) de la fracción V del apartado C del artículo 122 de este Decreto, entrará en vigor el 1º de enero de 1998. Para la elección en 1997 del Jefe de Gobierno y los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

NOVENO. El requisito a que se refiere el párrafo segundo de la fracción I de la BASE SEGUNDA, del apartado C del artículo 122, que prohíbe acceder a Jefe de Gobierno si se hubiese desempeñado tal cargo con cualquier carácter, debe entenderse aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación.

DECIMO. Lo dispuesto en la fracción II de la BASE TERCERA, del apartado C del artículo 122, que se refiere a la elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

entrará en vigor el 1° de enero del año 2000; en 1997, se elegirán en forma indirecta, en los términos que señale la ley.

DECIMOPRIMERO. La norma que establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materias civil y penal para el Distrito Federal entrará en vigor el 1° de enero de 1999.

DECIMOSEGUNDO. Continuarán bajo jurisdicción federal los inmuebles sitios en el Distrito Federal, que estén destinados al servicio que prestan los Poderes Federales, así como cualquier otro bien afecto al uso de dichos poderes.

DECIMOTERCERO. Todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha a los órganos locales en el Distrito Federal seguirán vigentes en tanto no se expidan por los órganos competentes aquellos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones y las bases señaladas en este Decreto.

SALON DE COMISIONES DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS, PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LAZARO, MEXICO, D.F., TREINTA DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS.

POR LA COMISION DE GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

DIP. SAUL GONZALEZ HERRERA
Presidente

DIP. IGNACIO GONZALEZ REBOLLEDO
Secretario

DIP. ALEJANDRO ZAPATA PEROGORDO
Secretario

DIP. JOSE DE J. ZAMBRANO GRIJALVA
Secretario

DIP. ARMANDO BALLINAS MAYES

DIP. SALVADOR BELTRAN DEL RIO

DIP. JOSE CASTELAZO Y DE LOS ANGELES

DIP. EDUARDO ESCOBEDO MIRAMONTES

DIP. RICARDO GARCIA CERVANTES

DIP. JUAN ANTONIO GARCIA VILLA

DIP. LUIS GARFIAS MAGAÑA

DIP. LEONEL GODOY RANGEL

DIP. AUGUSTO GOMEZ VILLANUEVA

DIP. J. MAURO GONZALEZ LUNA MENDOZA

DIP. JUAN GUERRA OCHOA

DIP. FRANCISCANA FRAUSS VELARDE

DIP. ERNESTO LUQUE FERREGRINO

DIP. JOSE ANTONIO MARTINEZ TORRES

DIP. HUMBERTO MEZA GALVAN

de la República, que contiene Proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones a la
DIP. JORGE MORENO COLLADO

DIP. JOSE NARRO CESPEDES

DIP. EUGENIO ORTIZ WALLS

DIP. IGNACIO OVALLE FERNANDEZ

DIP. VICTOR SAMUEL PALMA CESAR

DIP. FRANCISCO J. PENICHE BOLIO

DIP. FERNANDO PEREZ NORIEGA

DIP. JAVIER PINEDA Y SERINO

DIP. JOAQUIN RODRIGUEZ LUGO

DIP. PINDARO URIOSTEGUI MIRANDA

DIP. OSCAR VILLALOBOS CHAVEZ

ASPECTOS GENERALES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL Y SU REPERCUSION EN LOS COMICIOS DE 1997

SUMARIO: I. Introducción; II. De las prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos mexicanos; III. De los órganos electorales y el financiamiento de los partidos políticos; IV. De la composición de las Cámaras del Congreso de la Unión; V. De la justicia electoral; VI. De las legislaciones electorales locales; VII. Repercusión en los comicios de 1997; VIII. A manera de conclusión.

I. INTRODUCCION

Este apéndice fue elaborado a instancia del Dr. Francisco Berlín Valenzuela, quien consideró importante para esta tesis, incorporar comentarios a las reformas constitucionales en materia electoral, que no habían sido comentadas por haber sido aprobadas una vez que había sido concluida la presente investigación.

Sería muy audaz de nuestra parte pretender abordar con amplitud el tema, pues podría ser materia de otra investigación y el objeto del presente trabajo se refiere a Reforma del Estado y Derecho Constitucional.

En tal virtud, únicamente abordaremos los aspectos que consideramos más relevantes y controvertidos, siguiendo el índice temático que en su momento manejó la propia Cámara de Diputados en el dictamen a la iniciativa presentada por el titular del Poder Ejecutivo Federal y los representantes de las fuerzas políticas más representativas de nuestro país.

Para concluir es importante destacar que la pasada reforma, de ningún modo es definitiva, pues precisamente el espíritu del derecho es el cambio, por lo que se aspira a que sea perfectible y por tanto, vaya un paso adelante de la sociedad o por lo menos a la par, pues la ciudadanía se encuentra en movimiento constante y por ello sus demandas y requerimientos también, de tal manera que es obligación del derecho, en cualquier campo, el transformarse y evolucionar.

II. DE LAS PRERROGATIVAS Y OBLIGACIONES DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS

En cuanto a lo que se refiere al derecho de asociación en materia política, la reforma esencialmente agregó a la fracción III del artículo 35 constitucional la palabra "individuo", con la finalidad de "...evitar que su ejercicio libre y voluntario

*sea vulnerado por diversos mecanismos de integración inducida u obligada, individual o colectiva, a cualquier asociación de carácter político...*³⁹¹.

Consecuentemente, la prerrogativa ciudadana que nos ocupa, en virtud de esta adición, ahora se encuentra sujeta a tres formalidades específicas: la primera, que se ejerza en forma "individual", la segunda se refiere a que sea "libre", y la tercera, que sea para tomar parte de manera "pacífica" en los asuntos políticos del país.

Sobre el particular, conviene precisar que la reforma en cuestión estuvo precedida de un ajeo debate parlamentario entre los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, en el que el primero, acusaba al segundo de obligar a los ciudadanos pertenecientes a sindicatos o asociaciones diversas a afiliarse a su partido sin que en muchos casos tuvieran la voluntad de hacerlo, este debate finalmente tuvo impacto en el precepto constitucional que nos ocupa, el cual en su versión original establecía como prerrogativa del ciudadano la de: "*Asociarse para tratar los asuntos políticos del país*", texto que con la reforma de 1989-1990, fue modificado en los términos siguientes: "*Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país*".

De esta manera, la controversia surgía a partir de la presunta inconstitucionalidad de las incorporaciones partidistas masivas o individuales que se realizaban en forma coactiva. En consecuencia, los legisladores del Partido Acción Nacional habían insistido en que constitucionalmente se prohibiera expresamente lo que consideraban una conducta antidemocrática; mientras que los legisladores del Partido Revolucionario Institucional, defendían su postura argumentando que, con la reforma inmediata anterior, este asunto había sido resuelto al haberse sujetado el derecho político en cuestión a los requisitos de un ejercicio "libre y pacífico".

Evidentemente para el Partido Acción Nacional no era suficiente, y en consecuencia presionó hasta alcanzar el objetivo que desde tiempo atrás se había propuesto, reafirmando su posición en el párrafo segundo, in fine, de la fracción I del reformado artículo 41 constitucional, al establecerse en forma expresa que "Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos".

En esta tesitura, a pesar de que algunos portavoces oficiales se aventuraron a considerar estas modificaciones como una victoria de la denominada oposición "*meramente simbólica por los tiempos que se viven en el país*".³⁹² desde nuestro punto de vista se trata del fortalecimiento de una garantía constitucional

³⁹¹ Dictamen la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, D.F., 30 de julio de 1996, pp. XXII y XXIV.
³⁹² GARCÍA COLÍN, Margarita, "Con la reforma, legalidad, transparencia y equidad" en *Epoca*, no. 269, 29 de julio de 1996, p.9.

trascendental en materia política, que en caso de ser violada, por fin estará en condiciones de ser protegida jurídicamente.

Por otra parte, en lo que corresponde a la obligación del ciudadano de "votar en las elecciones populares", la reforma estribió en cambiar la fracción III del artículo 36 constitucional, con el objeto de sustituir la frase "en el distrito electoral que le corresponda" por la de "en los términos que señale la ley".

Al respecto, llama la atención que la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente, no haya expresado nítidamente cuál fue el verdadero propósito del cambio en comento, pues solamente se limitó a decir que la propuesta buscaba "... dar sustento a que la legislación reglamentaria determine el ámbito territorial en el cual los ciudadanos mexicanos podrán ejercer el derecho al sufragio."³⁹³

Por tal razón, la Cámara de Diputados a través su dictamen intentó ofrecer una explicación convincente, señalando que "... se propone suprimir de la fracción III del artículo 36 la obligación de que el voto del ciudadano mexicano sea emitido en el distrito electoral que le corresponda, a efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentren fuera del territorio nacional, el ejercicio del sufragio, así como legitimar el voto que se emite para la elección de Presidente de la República cuando el ciudadano se encuentra en otra entidad federativa, o en la elección de diputados de representación proporcional cuando se encuentre en su circunscripción."³⁹⁴

Así puede advertirse que al margen de esta inopinada argumentación que quiso dar sustento constitucional a las disposiciones legales correspondientes a fin de "legitimar" las diferentes posibilidades de sufragio de los denominados "electores en tránsito", en realidad se pretendió rescatar un planteamiento que desde tiempo atrás venía formulando el Partido de la Revolución Democrática, en el sentido de que la legislación electoral mexicana debería permitir el voto a aquellos ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

De tal modo que, al discutirse nuevamente este tema en la mesa de negociación, dicho partido político insistió en su propuesta apoyándose en distinguidos académicos que como Víctor Carlos García Moreno, habían defendido que: "... las comunidades mexicanas en los EU periódicamente han reiterado que tienen interés en votar y que dicho derecho lo podrían ejercer en los locales de los consulados y embajadas mexicanos acreditados a lo ancho y largo del territorio estadounidense. Además, afirman, que existen múltiples ejemplos en derecho

³⁹³dem.

³⁹⁴ Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, op. Cit., p. XXV.

extranjero de países con una cultura política avanzada que permiten que sus ciudadanos en el extranjero emitan su voto en los procesos electorales.

A efecto de hacer viable la reclamación de las mencionadas comunidades, el Poder Legislativo tendrá que reformar el citado artículo 36 Constitucional, para establecer dentro de las obligaciones del ciudadano de la República, la de '*votar en las elecciones populares en los casos y términos que establezca la ley de la materia*'.³⁹⁵

Con la modificación al artículo que estamos comentando, es claro que no existirá ya ningún obstáculo jurídico para que en el próximo proceso electoral para la Presidencia de la República en el año 2000, los ciudadanos mexicanos que residan en el extranjero puedan ejercer el sufragio, sin embargo, son insoslayables los grandes inconvenientes que puede traer consigo la regulación normativa de dicha reforma.

Así, habrá que definir quiénes tendrán derecho a votar, cómo serán identificados, de qué manera serán ubicados en un ámbito geográfico que haga posible ese derecho y quiénes serán los encargados de instrumentar el voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, cabe mencionar que sólo podrán ejercerlo aquellos que gocen de la calidad migratoria de residentes y cuyos lazos con México posiblemente estarán sensiblemente debilitados, y no así los que, en el caso específico de los Estados Unidos de América, se encuentren bajo la condición de "ilegales" y que son los que realmente mantienen vínculos más estrechos con nuestro país.

Para tal efecto, habrá que instrumentar sin dilación el Registro Nacional de Ciudadanos y la Cédula Nacional de Identidad. Con ellos, la Ley General de Población establece la obligación de llevar un control de nacionales en México, de nacionales en el extranjero y de extranjeros en México, no obstante, estos dos instrumentos están apenas considerados como anteproyectos, ya que se carece de los recursos económicos necesarios para su implementación, la cual, en caso de llevarse a cabo, tomará varios años para alcanzar su culminación.

Por otra parte, deben tomarse en cuenta dos situaciones importantes: primera, el sufragio deberá garantizarse para los mexicanos que residan en todo el mundo, lo que implica problemas de logística, procedimientos, humanos y materiales; segunda, las elecciones deberán organizarse para los millones de connacionales radicados en los Estados Unidos; lo que implica cuestiones elementales como: dónde se votará, cuánto del presupuesto se va a destinar para semejante empresa, cómo se ubicarán las casillas, cómo se integrarán, cómo se capacitará a los funcionarios, cómo se transportará y distribuirá la papelería necesaria a lo

³⁹⁵GARCÍA MORENO, Víctor Carlos, "El voto de los mexicanos en el extranjero" en *Lex*, no. 13, julio de 1996, p. 46.

largo y ancho de los distintos territorios, no sólo el norteamericano, cómo y quiénes vigilarán la votación para garantizar que el sufragio sea libre y secreto, quiénes harán los cómputos distritales, quiénes difundirán los resultados preliminares, etcétera; sin perder de vista dos grandes problemas a los que se va a enfrentar la instrumentación de esta temeraria reforma: uno, en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, dicho país no acepta la doble nacionalidad, evidentemente no permitirá que ciudadanos que considere norteamericanos conserven su antigua nacionalidad y dos, la mayor parte de los millones de mexicanos que habitan en nuestro vecino del norte, ingresaron a esa nación en calidad de "ilegales", por tanto se dificulta la probabilidad de que puedan sufragar en elecciones de aquél país o del nuestro.

Asimismo, un punto quizá más controvertible se refiere a cuál sería la legislación aplicable en estos casos, evidentemente la nuestra no podrá ser observada en el extranjero como tampoco podrían ser aplicadas las leyes foráneas, consecuentemente surgirán más problemas: ¿cómo regular gastos, aportaciones financieras, campañas y propaganda electoral?; ¿cómo fincar responsabilidades administrativas y penales?; ¿cómo evitar intervenciones extranjeras?; y ¿cómo protegernos de autoridades electas con la compra de influencias?

En efecto, existe una grave omisión de garantías para lograr un efectivo desarrollo de procesos comiciales en el extranjero, merced a la cual, los posibles electores estarían inmersos en una contienda electoral sin reglas, ventilada en el extranjero y sujeta a todo tipo de intromisiones.

III. DE LOS ORGANOS ELECTORALES Y EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Sobre el particular, la reforma que estamos comentando establece diversas adecuaciones en lo que atañe a la naturaleza, estructura, organización y funcionamiento de la autoridad encargada de la administración de los comicios federales.

Respecto de este punto, sólo nos referiremos a la denominada "ciudadanización" de los órganos electorales, así como a la nueva integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Para lo cual, baste recordar la redacción del artículo 41 derivada de la reforma constitucional de 1989-1990, que establecía que: "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y

¹O mejor dicho a la mal llamada "ciudadanización", toda vez que se trata de una expresión no reconocida por el lenguaje castellano.

patrimonio propios"; es claro que se hablaba de una "función estatal" obviamente su ejercicio debía estar encomendado a los poderes públicos de elección popular, conservándose a las esferas partidista y ciudadana una participación en grado de concurrencia, precisando a través de qué entidad pública tendría que realizarse dicha función estatal.

Sin embargo, las adecuaciones aprobadas en 1994, modificaron sustancialmente el artículo arriba mencionado, disponiendo que: *"La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley."*

Como se puede advertir, en lugar de mejorar se complicó la situación, para lo que baste recordar las palabras del Dr. Jorge Carpizo, quien decía que *"... los poderes federales ya no ejercen esa función electoral sino que quien la ejerce es un organismo público y autónomo en el cual concurren los poderes como también concurren los partidos y los ciudadanos. ..."*³⁹⁶ por mi parte, considero que la redacción adolece de oscuridad y ambigüedad al no precisar a quién corresponde realmente el ejercicio de la función estatal electoral, ya que de la simple lectura e desprende que los autores de la reforma mantuvieron como principio el que dicha función *"se realiza a través de un organismo público"*, en lugar de poner -como era lo correcto- que *"se ejercería" precisamente por tal organismo; consecuentemente, tampoco comparto la aseveración del tratadista en consulta cuando señala que: "De ser los titulares de la función electoral, los dos poderes del Estado pasaron a ser únicamente partes integrantes del órgano encargado de realizarla."*³⁹⁷

Desafortunadamente, el texto recientemente aprobado por el poder revisor de la Constitución, prevé prácticamente lo mismo con algunas variantes también muy cuestionables.

En efecto, el artículo 41 en su nueva fracción III, establece que: *"La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley."*

³⁹⁶ CARPIZO, Jorge, "La reforma federal electoral de 1994" en *Elecciones, diálogo y reforma* México, 1994, Jorge ALCÓCER V. Coord., vol. I, México, Nuevo Horizonte Editores, S.A. de C.V.-CEPNA, 1995, p. 19.

³⁹⁷ *Ibid.*, pp. 19 y 20.

Del precepto transcrito vale la pena comentar algunos aspectos relacionados con la nueva integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, a saber:

- No se determinó a quién corresponde el ejercicio de la función estatal electoral, es decir no se corrige el error derivado de las reformas constitucionales de 1994.
- Se eliminó la intervención del Poder Ejecutivo en la conformación del organismo público encargado de la organización de las elecciones, lo cual constituye una grave equivocación, ya que como lo expresaron intelectuales como Alvarado Farías, Peschard y otros: *"La presencia del Secretario de Gobernación significa un vínculo político de autoridad entre el Consejo y las autoridades gubernamentales, federales y estatales, y partidarias, que deben coadyuvar al buen desarrollo de los procesos electorales. Además, la presencia del Ejecutivo en el Consejo garantiza la responsabilidad institucional en el desarrollo de los procesos electorales. Por ello consideramos conveniente su permanencia."*³⁹⁸
- Se conservó la participación del Poder Legislativo a través de consejeros con derecho a voz pero sin voto; sin embargo, erróneamente se atribuye la calidad de consejeros de dicho Poder a los representantes de cada grupo parlamentario con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Lo cual significa que la referida participación es ficticia, pues evidentemente estos consejeros intervienen exclusivamente para defender los intereses particulares y específicos del partido al que pertenecen, para lo cual sólo pueden hacer uso de una precaria libertad de expresión, ya que injustificadamente la reforma les priva del derecho de voto. Consecuentemente, debió proponerse la representación legislativa de cada una de las Cámaras, con la nominación de consejeros totalmente desvinculados de los grupos parlamentarios, es decir, reconocidos personajes del ámbito jurídico o político que a nombre del poder Legislativo pudieran actuar con derecho a voz y voto, en forma objetiva e imparcial.
- Se mantuvo la concurrencia de representantes de los partidos políticos con derecho a voz pero sin voto, también reminiscencia de las reformas constitucionales de 1994, mismas que se dice, quisieron marcar el tránsito hacia una mayor participación social en los procesos electorales y evitar la partidización de los comicios. No encontramos razones fundadas para que ciudadanos comunes tomen decisiones sobre la dirección de los comicios, en tanto que los representantes de las fuerzas políticas y por ello con mayor legitimidad, no cuenten sin embargo con tal prerrogativa. Es evidente que la nueva integración del Consejo General, propicia una representación desigual para aquellos partidos políticos que carecen de grupo parlamentario en las Cámaras.

³⁹⁸ ALVARADO, BARRAZA, ESTUDILLO, FARIAS, MORALES, PACHECO, PESCHARD, PEREZ, SÁNCHEZ, VALDEZ, *Alternativas de propuestas para una reforma electoral. Objetivos, debates y propuestas*. México, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1995, pp. 17 y 18.

- Se menciona la participación ciudadana siendo que realmente la atribución rectora de los comicios, recae en la figura del Consejero Presidente y de los Consejeros Electorales, quienes son los únicos con derecho a voz y voto en las sesiones respectivas, que perciben una remuneración análoga a la de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y que estarán sujetos al régimen privilegiado de responsabilidades que establece el Título Cuarto de la Constitución. Los mencionados consejeros deben ser elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o, en su caso, de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, a propuesta de los grupos parlamentarios respectivos.

- Se creó la figura del Secretario Ejecutivo, quien puede concurrir con voz a las sesiones del Consejo General y debe ser nombrado por las dos terceras partes de los integrantes de dicho órgano superior a propuesta de su Presidente. También estará sujeto al régimen de responsabilidades previsto por el Título Cuarto de la Constitución, la razón jurídica de su importancia se precisa en la exposición de motivos de la iniciativa, que señala que: *"La naturaleza de esta nueva figura garantizará el vínculo permanente entre el Consejo y su Presidente, con los órganos ejecutivos, técnico y de vigilancia del Instituto Federal Electoral."*³⁹⁹

En cuanto a lo que se refiere a los partidos políticos, la reforma prácticamente los convierte en sujetos especiales del Derecho Constitucional, pues cuentan con una regulación amplia y detallada en el propio texto de la Ley Fundamental.

De manera que, las fracciones I y II del artículo 41 constitucional, se destinan íntegramente al régimen de los partidos políticos; de su contenido lo siguiente:

- Permanece la definición jurídica de los partidos políticos como "entidades de interés público", y se mantiene el principio de que corresponde al legislador determinar las formas específicas en que deben intervenir en los procesos comiciales.

- Se concede a los partidos políticos nacionales, el derecho a participar en las elecciones estatales y municipales designándoseles exactamente los mismos fines que desde la reforma política de 1977 se incorporaron en la norma constitucional y que, desafortunadamente, no se practican, verbigracia, impulsar la participación del pueblo en la vida democrática o aquello de que como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, acorde a los programas, principios e ideas que postulan.

- Se elevó a rango constitucional el valor de la equidad en la competencia electoral, al determinar que el legislador tiene el deber de garantizar que los partidos políticos *"... cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a*

³⁹⁹ Op. cit., p. V.

cabos sus actividades." Al respecto, es conveniente precisar que la equidad en materia electoral, de acuerdo con la opinión que yo comparto, "... no debe ser entendida como la mera y llana igualdad, hecho que implicaría la negación de las diferencias naturales que, por el arraigo, fuerza y representación, tienen los partidos entre sí; tampoco puede concebirse como proporcionalidad, dado que la reproducción en la ley de una desigualdad de origen perpetúa las distorsiones de una competencia real y mella el carácter equitativo de las contiendas electorales. Este principio debe situarse entre ambos criterios, la igualdad absoluta y la plena proporcionalidad, para propiciar una situación mediadora de las deformaciones que en materia electoral aquellos conceptos producen y han producido."⁴⁰⁰

La plena observancia del valor de equidad, cobra particular interés a propósito de dos de las principales prerrogativas de los partidos políticos, el acceso a los medios de comunicación social y el financiamiento público.

Por cuanto hace a la primera, el Constituyente Permanente dejó en manos del legislador secundario un asunto complicado, pues en dicha normatividad tendrán que solventarse tres grandes problemas que no pueden seguir soslayándose:

- La parcialidad para cubrir las actividades de campaña por parte de la mayoría de los noticieros.
- La insuficiencia de los tiempos gratuitos asignados por el Estado a los partidos para acceder a los medios, así como la deficiente distribución de horarios en favor de transmisiones partidistas.

La conflictiva rebasa lo estrictamente normativo; baste recordar lo que agudamente hace notar Jorge Alcocer: "... la radio y la televisión mexicanas han mantenido una fuerte liga de intereses con el grupo gobernante. El régimen de concesiones por el cual corresponde al Estado determinar en forma discrecional el otorgamiento o cancelación de los permisos de transmisión, así como la existencia de un mercado típicamente oligopólico en la televisión dominado por Televisa, ha contribuido de manera importante a configurar un esquema de privilegios en favor del partido gobernante, lo que además se ve reforzado por la permanente y abierta identificación entre dicho partido y el gobierno, en la que se asimilan personajes, hechos y símbolos como abierto mecanismo de propaganda."⁴⁰¹

Respecto al financiamiento público, resulta contrastante que la norma constitucional establezca un criterio para la interpretación del valor equidad, con una regla de proporcionalidad para la asignación económica. Así, la exposición

⁴⁰⁰ AGUIRRE, Pedro, Ricardo BECERRA, Lorenzo CORDOVA y José WOLDENGERG, *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso.*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C., 1995, pp. 67 y 68.

⁴⁰¹ ALCOCER V., Jorge, "1994: Diálogo y reforma" en *Elecciones, diálogo y reforma.* México, 1994, op. cit., p. 270.

de motivos de la iniciativa de reforma, consigna que: *"La propuesta busca también establecer mayor equidad en la distribución de los recursos públicos que se otorgan a los partidos políticos para sus actividades ordinarias y permanentes. De esta manera, se dispone que del monto total de este rubro un 30% se distribuye en forma igualitaria y el 70% restante de acuerdo a la fuerza de cada partido expresada en las elecciones de diputados federales"*⁴⁰²

- Se consagran las bases generales para el financiamiento de los partidos políticos y el control del mismo, lo cual pone en evidencia que el asunto pecuniario fue una de las principales preocupaciones de la reforma que nos ocupa. Así, se establece en primer término que *"...la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado"*; esta última cuestión es en realidad muy importante y se justifica plenamente, pues como bien lo hizo notar la exposición de motivos de la iniciativa, *al proponerse que los recursos públicos estén por encima de los privados, se pretende "... disminuir el riesgo de que intereses ilegítimos puedan comprometer los verdaderos fines de los partidos, enturbiar el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la contienda política"*.⁴⁰³

Con relación al financiamiento privado de los partidos políticos, la norma constitucional remite a la ley secundaria puntualizando que ésta deberá fijar *"... los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes ..."*; en cambio, respecto al financiamiento público, el Constituyente Permanente detalló exageradamente las fuentes del mismo y su composición. A lo que la exposición de motivos de la iniciativa de reforma, da la siguiente explicación:

"El nuevo sistema de financiamiento público sustituye los actuales rubros por actividad electoral, por actividades generales y por subrogación del Estado de las condiciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, por uno destinado a la s actividades ordinarias de los propios partidos políticos. Este rubro facilitará que puedan tener un vínculo más estrecho y cotidiano con la ciudadanía a través del sostenimiento de una estructura nacional de carácter permanente. Asimismo, permitirá que las organizaciones partidistas capaciten de mejor manera a sus militantes, propiciando una óptima vinculación con sus electores y constituyéndose en agentes eficaces para la promoción y el desarrollo de la educación cívica y la cultura política democrática.

"Para determinar este rubro del financiamiento se parte de que actualmente corresponde a la autoridad electoral calcular y fijar los costos mínimos de campaña para las diversas elecciones a celebrarse y se propone considerar otros elementos objetivos, tales como el número de diputados y senadores a elegir el

⁴⁰² Op. cit., p. VIII.

⁴⁰³ Ibid., p. VII.

número de partidos con representación parlamentaria y la duración de las campañas electorales.

"La iniciativa mantiene el rubro de financiamiento por concepto de tareas específicas de los partidos, previsto actualmente en la legislación secundaria, y establece que se reintegrará a los mismos un porcentaje de los gastos anuales que erogan por concepto de actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política y las tareas editoriales, con lo que reconoce la necesidad de fortalecer y promover esta importante vertiente del quehacer partidista.

*"Para apoyar los gastos que se realizan en las campañas políticas durante los procesos electorales, se prevé un rubro de financiamiento público específico para tal efecto, por un monto similar al que cada partido recibirá por concepto de actividades ordinarias durante el año cuando se celebren las elecciones".*⁴⁰⁴

Se dieron los fundamentos para que los partidos políticos resultaran beneficiados con un financiamiento público que incrementó sustancialmente sus ingresos, con una cifra global que de darse a conocer hubiera escandalizado a la opinión pública.

Por tal razón no son de extrañar párrafos de la exposición de motivos de la iniciativa, que justificaron las responsabilidades que a sí mismos se dieron los propios partidos políticos, tales como: "... tener mayor vinculación con una ciudadanía cada vez más informada, crítica y participativa. Esto ha originado que se incrementen sus necesidades de financiamiento para estar en condiciones de poder efectuar los gastos ordinarios que exigen su operación y el cumplimiento de los altos fines que les confiere la Constitución en tanto entidades de interés público".⁴⁰⁵

Finalmente, la norma constitucional modificada, garantizó la transparencia en el origen y aplicación de los recursos económicos obtenidos por los partidos políticos. De tal suerte, que el párrafo final de la fracción II del artículo 41 en comento, estableció como obligación del legislador, fijar criterios para la determinación de los límites a los gastos de las campañas electorales, regular los procedimientos de control y vigilancia de la procedencia y uso de todos los recursos económicos de que dispusieran los partidos políticos, así como las sanciones aplicables por incumplimiento de las disposiciones respectivas.

Indiscutiblemente, esta política quiso promover una mayor confianza de los mexicanos en sus organizaciones partidistas contribuyendo así a impulsar la

⁴⁰⁴ Idem.

⁴⁰⁵ Op. Cit., p. VI.

participación ciudadana y lograr un acercamiento hacia un México más democrático.

IV. DE LA COMPOSICION DE LAS CAMARAS DEL CONGRESO DE LA UNION

Las reformas que conciernen a la composición de la Cámara de Diputados, desde que el sistema de elección dejó de ser enteramente de mayoría relativa, por la introducción del principio de representación proporcional que sustituyó la figura de "diputados de partido" y dio cabida a una mayor participación de los partidos políticos minoritarios, la norma constitucional ha sufrido diversos ajustes para conciliar y armonizar dos valores fundamentales; "... por un lado, la representación de las distintas fuerzas políticas y, por otro, que los órganos de gobierno estén en condiciones de cumplir permanentemente con eficacia sus atribuciones y objetivos".⁴⁰⁶

Consecuentemente, las recientes modificaciones pueden resumirse de la manera siguiente:

– Se incrementó el porcentaje de votación requerido para tener derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional. Este cambio no fue razonado en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas, sin embargo, el dictamen de la Cámara de Diputados expuso lo siguiente: "*Los recientes procesos electorales federales demuestran, objetivamente, la mayor pluralidad de la sociedad mexicana y la creciente participación de los ciudadanos, por medio del voto, en la conformación de los poderes públicos. La actual integración de la Cámara de Diputados y el porcentaje de votación alcanzado por los partidos políticos nacionales en ella representados -que en ningún caso fue menor al 2.5% en la elección de diputados de representación proporcional- reflejan una mayor capacidad de convocatoria de dichas instituciones políticas. En tal virtud, a efecto de fortalecer nuestro sistema de representación, acorde con la mayor pluralidad y competitividad observadas, se propone reformar el artículo 54, de su fracción II en adelante, y elevar el porcentaje de votación mínimo requerido para que los partidos políticos tengan derecho a la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, de 1.5% a 2%*".⁴⁰⁷

⁴⁰⁶ Ibid., p. XI.

⁴⁰⁷ Op. Cit., pp. XXVII y XXVIII.

* Recuérdese que esta figura fue derogada en virtud de la reforma constitucional de 1993, tenía por objeto garantizar que aquel partido político que obtuviera una mayor votación nacional lograra "artificialmente" la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. A mayor abundamiento consúltese: Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso, op. Cit., pp. 120 y 121.

- Se redujo la cifra máxima de diputaciones que por ambos principios puede tener un partido político, lo que corrobora el acierto que significó la supresión de la llamada "cláusula de gobernabilidad"; * por lo que la exposición de motivos de la iniciativa manifestó que: *"Para lograr la conformación de un órgano legislativo representativo, que a la vez permita la existencia de una mayoría consistente y capaz de ejercer las funciones de gobierno, se propone disminuir de 315 a 300 el número máximo de diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional que pueda tener un partido político".*⁴⁰⁸

- Se matizó la llamada "sobrerepresentación política" estableciendo que ningún partido puede tener un número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional cuyo porcentaje del total de integrantes de la Cámara, exceda en 8% el porcentaje de la votación nacional emitida a su favor. Este aspecto fue uno de los que dificultó la reforma, toda vez que como lo señala García Colín "... PAN y PRD no retiraron el dedo de este renglón debido a su inconformidad a la sobrerepresentación que el PRI tiene en el Congreso. Los riesgos que observa el PRI de modificarse este sistema ese que nadie pueda tener la mayoría absoluta y hasta el quórum en la Cámara de Diputados pueda ser sujeto de negociación política entre partidos. Lo acordado en la reforma es que ningún partido tendrá más de 8 por ciento de sobrerepresentación; es decir, la diferencia que puede haber entre el porcentaje del total de integrantes de la Cámara de Diputados que le corresponde a un partido político y el porcentaje de la votación nacional emitida a su favor. En este nuevo plan, el PRI requeriría de una votación de 43 por ciento, más un 8 por ciento de sobrerepresentación, hacen el 51 por ciento necesario".⁴⁰⁹ El reformado establece una salvedad, al prever que la misma no será aplicable al partido político que, por sus triunfos de mayoría relativa, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara que sea superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el 8%.

En lo que corresponde a la nueva forma de composición de la Cámara de Senadores, es uno de los aspectos más discutibles de la reforma, dado que mantiene el número vigente de ciento veintiocho senadores, de los cuales dos serán electos por el principio de mayoría relativa y uno por el de asignación a la primera minoría (es decir, a la fórmula de candidatos del partido político que obtenga el segundo lugar en la votación); en tanto que los treinta y dos restantes serán electos conforme al sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal que comprende a todo el territorio nacional. Asimismo, en cuanto a la periodicidad de la elección, según expresa la exposición de motivos: *"La iniciativa ratifica que la Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años, para lo cual los senadores electos en 1997 durarán en su cargo dos años diez*

⁴⁰⁸ Op. Cit., p. XI.

⁴⁰⁹ GARCÍA COLÍN, Margarita, op. cit., p. 11

*meses. Sin embargo, esta elección se hará conforme al principio de representación proporcional.*⁴¹⁰

Aun cuando se haya suprimido del texto constitucional la referencia expresa a que la Cámara de Senadores debe renovarse por elección "directa", destaca la creación de "senadores de representación proporcional", que distorsiona la figura del Senado de la República, alterando la naturaleza del régimen federal adoptado por México. La concepción original del Constituyente de Querétaro sobre la Cámara de Senadores, se desvirtuó con modalidades introducidas al sistema electoral respectivo, mismas que los partidos políticos han pretendido justificar, según el texto del propio dictamen de la Cámara de Diputados, arguyendo que dada: "... la mayor pluralidad observada en las contiendas electorales ...",⁴¹¹ se hace necesario "... buscar mejores fórmulas de representación partidaria ...".⁴¹²

En una correcta interpretación constitucional, debiera tenerse presente que únicamente la Cámara de Diputados se compone de "representantes de la nación", artículo 51 de la Ley Fundamental, y no así la Cámara de Senadores, que aún de origen popular, debería representar al elemento federal del Estado, es decir, a las entidades federativas que lo componen. En su redacción original, el artículo 56 de la Constitución disponía que dicha Cámara se compondría de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal nombrados en elección directa, confiriendo además a las legislaturas locales la atribución de declarar mayoría de los votos emitidos; precepto corroboraba una necesaria vinculación jurídica y política entre el órgano legislativo federal y los Estados miembros de la federación.

Lo importante para efectos de la integración de la Cámara de Senadores, no era lo relacionado con la "pluralidad y representación partidaria", sino la necesidad de que dicho espacio legislativo lo ocupen distinguidos personajes de las ciencias y artes, que realmente sean oriundos de sus respectivas entidades federativas y que estén conscientes de sus problemáticas particulares; todo ello para hacer posible que, al margen de militancias políticas y disciplinas partidarias, el Senado se torne en un auténtico foro de reflexión y solución de los grandes problemas nacionales, amen del cabal cumplimiento de las trascendentes funciones de conservación del pacto federal que el artículo 76 constitucional le confiere.

Sin embargo, con los "senadores de asignación a la primera minoría" y los nuevos de "representación proporcional", lo referente a la naturaleza e importancia de la Cámara de Senadores en un régimen federal, prácticamente es ilusorio, pues ni siquiera existirá el principio de representación proporcional estatal paritaria que en razón de la procedencia regional de los senadores, que se había conservado.

⁴¹⁰ Iniciativa de Reformas Constitucionales, op. cit., p. XI.

⁴¹¹ Op. Cit., p. XXX.

⁴¹² Idem

Pese al planteamiento que formuló el Partido de la Revolución Democrática en la discusión de la iniciativa en la Cámara de Senadores, que vale la pena transcribir: *"saludamos la presencia de senadores de representación proporcional que sin duda contribuirá a aumentar la pluralidad que debe prevalecer en esta soberanía. Sin embargo, lamentamos que en la propuesta de modificación al artículo 56 constitucional se introduzca la innovación de que 32 de los 128 senadores que integran el Senado serán electos por el principio de representación proporcional mediante una lista votada en una sola circunscripción que comprendería el territorio nacional. Este mecanismo vulnera la representación federal, pues se puede dar el caso de que en las listas nacionales esté representado en mayor medida un Estado. En virtud de lo anterior, instamos a los integrantes de los otros grupos parlamentarios a que rescatemos el espíritu federalista y juntos nos comprometamos a garantizar que: "En la ley secundaria se establezca la obligación de integrar la lista nacional con un candidato por cada entidad federativa, para evitar la sobrerepresentación de algún Estado y así el Senado siga siendo la institución garante del Pacto Federal"*.⁴¹³

En síntesis, la Cámara de Senadores debido a estas formas virtualmente se convirtió en un "duplicado constitucional" de la Cámara de Diputados, reflejo de la desmedida ambición política de los partidos y del poco o nulo conocimiento de dicha institución legislativa.

V. DE LA JUSTICIA ELECTORAL

En este rubro, deben tenerse presentes los presupuestos del contencioso electoral establecidos en el artículo 41 constitucional en su base IV y señalan que deberá existir un sistema de medios de impugnación que garantice que todos los actos y resoluciones electorales se ajusten a los principios de legalidad y de constitucionalidad, manteniendo el principio de que ese sistema dará definitividad a las distintas etapas del comicial.

Asimismo, el mencionado sistema determina que interponer medios de impugnación, constitucionales o legales, no produce efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

También se ordena la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, definiéndolo como órgano especializado y autoridad máxima en la materia, excepto lo dispuesto en la fracción II del artículo 105, que otorga competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las acciones por no conformidad a la Constitución y las leyes electorales. Aquí vale la

⁴¹³ Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, Puntos Constitucionales, Distrito Federal y Estudios Legislativos, Primera Sección de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, México, D.F., 1º de agosto de 1996, pp. 42 y 43.

pena destacar el agudo comentario del Dr. Francisco Berlín Valenzuela, quien señala, lo siguiente: *"Una reforma más introducida a la Constitución, que tiene una gran significación, es la que se hizo al segundo párrafo del artículo 105, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda conocer, de acuerdo con la ley reglamentaria, de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución, eliminando la excepción que se hacía en este numeral, de las leyes que se refieran a la materia electoral, con lo cual se termina con la tradicional prohibición para que el Supremo Tribunal conociera de este tipo de asuntos".*⁴¹⁴

Con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial, se pretendió ubicarlo normativamente en el Capítulo IV del Título Tercero del texto fundamental, fusionándose los dos párrafos del artículo 99 al 98, lo que permitió incluir toda la regulación del "Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación" en ese último numeral.

Al ser máxima autoridad en la materia y órgano especializado, sus resoluciones son definitivas e inatacables, por lo que no puede existir juicio o recurso alguno en su contra. En esta tesitura, el Tribunal resolverá todo lo relativo a:

1. Impugnaciones referentes a elecciones federales de Diputados y Senadores.
2. Impugnaciones sobre la elección presidencial, que serán resueltas en una sola instancia por la Sala Superior, que realizará el cómputo final de la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2000, y realizado el mismo, hará la declaración de validez de los comicios y la declaración del candidato triunfador, convirtiendo al Tribunal Electoral en el órgano que prácticamente validará la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Con ello, el Constituyente concluye la etapa de los "Colegios Electorales", recordemos que en 1993 desaparecieron los de las Cámaras de Diputados y Senadores y en 1996 se eliminó el de la elección presidencial.

Sobre el particular, debemos tener presente la excepción consignada en la fracción XXVI del artículo 73 en relación con los artículos 84 y 85, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen la facultad del Congreso de la Unión para erigirse en Colegio Electoral, a fin de designar al Presidente sustituto, interino o provisional, en caso de que existiendo Presidente Electo, se dé su ausencia definitiva antes de tomar posesión del cargo o durante su ejercicio.

⁴¹⁴ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. "Actualización del Derecho Electoral Mexicano" en *Reforma del Estado*. México, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. pp. 86 y 87

3. Impugnaciones presentadas contra resoluciones de la autoridad electoral federal, que se consideren violatorias de normas constitucionales o legales, cubriendo así todo el espacio de protección constitucional.
4. Impugnaciones de actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales locales, cuando:
 - a) Surjan conflictos y diferencias laborales entre el Tribunal y sus propios servidores, así como entre el Instituto Federal Electoral y los suyos.
 - b) El Instituto Federal Electoral determine e imponga sanciones en la materia, contra tales actos los sancionados podrán acudir al Tribunal electoral, cuando lo consideren indebido, artículo 99 constitucional.

En efecto, el Tribunal Electoral tiene ahora competencia más allá del ámbito puramente federal, al tener que conocer de constitucionalidad de actos y resoluciones de autoridades federales, pero también locales, y al tener la competencia para proteger los derechos constitucionales político electorales de los ciudadanos. Al respecto coincidimos con el Dr. Cipriano Gómez Lara, quien afirma: *"Es una innovación de máxima importancia, porque convierte al Tribunal Electoral en órgano jurisdiccional federal revisor de los actos electorales de las entidades federativas"*.⁴¹⁵

La transformación de las facultades del Tribunal Electoral alteró su estructura orgánica, debido a que funciona con una Sala Superior permanente, integrada por siete magistrados, que trabajan sólo durante los procesos electorales.

Una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal vigila la administración y disciplina del órgano jurisdiccional electoral, integrada por el Presidente del Tribunal, quien la preside, un magistrado de la Sala Superior designado por insaculación y tres miembros del Consejo de la Judicatura.

Los magistrados se designaron, por única vez, por el voto calificado de las tres cuartas partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, de entre las propuestas que envió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, el Poder Ejecutivo ya no participó en su integración, y tampoco lo hizo en los órganos del IFE.

Asimismo, los Magistrados de la Sala Superior durarán en su encargo diez años y los de las Salas Regionales ocho. No podrán ser reelegidos, pero los segundos pueden aspirar a ser promovidos a la Sala Superior.

⁴¹⁵ GOMEZ LARA, Cipriano. "La reforma constitucional en materia electoral" *Op. cit.* México, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. P. 138

Finalmente, en caso de controversia de tesis entre el Tribunal Electoral y la Corte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá y resolverá en definitiva cual debe prevalecer.

VI. DE LAS LEGISLACIONES ELECTORALES LOCALES

Finalmente, un aspecto fundamental de la pasada reforma electoral, es haber tomado en consideración el marco constitucional y legislativo que en esta materia debe regir en los distintos Estados de la federación.

Así, el dictamen de la Cámara de Diputados consigna en forma muy detallada lo siguiente: "*Se propone, en el Título Quinto de nuestra Carta Magna relativo a los Estados de la Federación y Distrito Federal, la reforma de la fracción II, tercer párrafo, y adición de una fracción IV al artículo 116 constitucional, para señalar, en el primer caso, que 'Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen las leyes' y en el segundo caso, que las Constituciones y leyes de los Estados, en materia electoral, garantizarán que sus elecciones -en los niveles local y municipal- se realizarán mediante sufragio universal, libre secreto y directo, y que sus autoridades electorales tendrán, en el ejercicio de su función, como principios rectores los de 'legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia' y que '... las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones'; que se fijen plazos convenientes para su desahogo: que en las prerrogativas de los partidos políticos al uso de los medios de comunicación social y al financiamiento público se aplique un criterio de equidad; que se controle y supervise dicho financiamiento y las erogaciones que los mismos hagan, se fijen límites a los gastos de campaña; y que se tipifiquen '... los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ello deban imponerse'.*"⁴¹⁶

En tal virtud, según disposición expresa del párrafo primero del artículo 41 del ordenamiento constitucional federal, las Constituciones particulares de los Estados y, consecuentemente, su legislación secundaria, "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". A lo que el destacado maestro Berlín Valenzuela, apunta: "*No deberán ignorar las constituciones locales, el importante asunto de tipificar los asuntos y determinar las faltas en materia electoral, incluyendo las sanciones que por dichos delitos deban imponerse*".⁴¹⁷

⁴¹⁶ Op. Cit., pp. XXXII y XXXIII.

⁴¹⁷ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. "Actualización del Derecho Electoral Mexicano" Op. cit. México, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, p. 89

Por lo tanto, el poder revisor de la Constitución cuenta con atribuciones suficientes para realizar adecuaciones como la que nos ocupa, sin vulnerar la autonomía normativa de cada uno de los Estados, pues el Constituyente Permanente, de conformidad con lo previsto por el artículo 135 de la Ley Suprema, también se conforma por las legislaturas estatales, requiriéndose la aprobación de la mayoría de éstas para que las reformas o adiciones a la Ley Suprema "lleguen a ser parte de la misma".

Esperamos que pronto desaparezca la falta de uniformidad y anarquía de que adolecen las legislaciones electorales locales, pues mientras algunas están francamente desactualizadas, otras por el contrario, se salen de cualquier contexto.

VII. REPERCUSION EN LOS COMICIOS DE 1997

Sin duda alguna las reformas constitucionales publicadas en agosto del año pasado contribuyeron en gran medida a propiciar la concientización de la sociedad en el sentido de que su deber y derecho ciudadano de sufragar, reviste gran importancia pues definitivamente, es ella quien tiene la capacidad de decidir qué clase de autoridades desea que la gobiernen.

Asimismo, fue por demás evidente que el crecimiento de la cultura política en México esta avanzando a pasos agigantados, la sociedad mexicana y debemos conceder el mérito a los medios de comunicación, día con día está más enterada del acontecer nacional, y consecuentemente más involucrada y concientizada de su propia responsabilidad.

Las reformas constitucionales que hemos comentado, contribuyeron enormemente a que la organización y los propios comicios hayan estado investidos de un alto grado de credibilidad y confiabilidad; se separó la intervención del Poder Ejecutivo Federal de dicho proceso y quienes fueron directamente responsables de las elecciones, se supone que fueron personas sin filiación partidista y por ende que actuaron con alto grado de imparcialidad.

Por otra parte, hubo participación de un gran número de asociaciones y agrupaciones que se encargaron de la observación electoral y se permitió la asistencia de observadores extranjeros, situación que benefició en mucho la jornada electoral, pues a esta no se le puede acusar de propiciar fraudes.

De igual modo, se modificó la estructura y conformación del anteriormente denominado Tribunal Electoral Federal, para que ahora se transformara en el Tribunal Electoral del Poder Judicial, en el que indiscutiblemente tiene intervención la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concediendo la certeza del absoluto respeto e imperio de la ley en los procesos comiciales.

En este sentido, es indudable que los mexicanos, en los albores del siglo XXI apenas vamos dando los primeros pasos para acercarnos a formas democráticas; otra clara muestra de ello, lo es sin duda la manera tan significativa en que se abrió la posibilidad de una recomposición de fuerzas al interior del Congreso de la Unión, en el que no habrá ya ninguna fuerza política predominante, de manera que habrá una concurrencia de tres fuerzas políticas, de tal manera que los resultados de la elección para efectos de la composición del Legislativo, ofrecen fundamentalmente dos posibilidades: por un lado, una auténtica y absoluta separación del Poder Legislativo con relación al Ejecutivo, propiciando un mejor nivel de debate; por otro lado, este reacomodo de fuerzas impedirá al otrora partido hegemónico imponer sus criterios en la actividad legislativa, lo que obliga a una nueva etapa en el seno del Congreso, en la cual deben implementarse nuevas formas de negociación y por supuesto, toma gran relevancia el consenso cuya omisión imposibilitaría el trabajo legislativo.

Finalmente, los ciudadanos tuvimos la oportunidad de darnos cuenta de constatar que vivimos en un país plural; de ahí la sorpresa de muchos profesionales de la comunicación, de igual modo, comprobamos que nos dirigimos hacia el camino de la democracia, pero lo más importante de todo esto, es que los partidos políticos descubrieron que la ciudadanía exige respuestas que aun no le han sido dadas y que demanda un auténtico cambio porque quiere mejores gobernantes, la moneda está en el aire y los ciudadanos seremos los encargados de definir el rumbo de nuestro país.

VIII. A MANERA DE CONCLUSION

La reforma constitucional en materia electoral fue producto de los consensos entre partidos políticos nacionales; consecuentemente, sólo de ellos dependió el éxito de la reforma constitucional que ya fue comprobado, aunque en lo que se refiere al consenso en la reforma legal no fue posible mantenerlo, probablemente más por ciertos intereses que por fundamentaciones reales, puesto que el proceso electoral que vivimos en julio pasado, constató las bondades de las reformas finalmente aprobadas.

No obstante, como ya lo dijimos anteriormente, ahora es a la ciudadanía a la que le corresponde desempeñar un papel fundamental en lo que la doctrina constitucional centroamericana ha dado en denominar la "tutela electoral". Sobre el particular el distinguido jurista costarricense Fernando Volio Jiménez, ha señalado que: *"En efecto, el papel de los gobernados en el funcionamiento de las instituciones de aquel gobierno democrático no se agota con el acto de designación de los gobernantes. Requiere, más bien, su permanente participación activa en la vida política, con el propósito de que sus libertades sean promovidas y arraigadas. Con el proceso seguido para la designación de sus*

gobernantes se inicia la vigilancia sobre el comportamiento de las personas y mecanismos vinculados con la actividad política. De él depende, en gran medida, que los gobernados puedan, en realidad, alcanzar los fines que los llevaron a convenir en una forma de Estado y de gobierno consecuentes con la dignidad esencial de toda persona ... La tutela electoral, por tanto, conduce a la defensa de la integridad constitucional por una vía que a la larga puede resultar más eficaz.

*En todo caso, dicha vía pone a prueba la identificación de la Constitución formal con la Constitución material, con lo que se puede desenmascarar a las fuerzas políticas antidemocráticas que usufructúan el poder con engaño de los gobernados".*⁴¹⁸

Pero no sólo los centroamericanos se han ocupado de estos temas, pues en otras latitudes también han sido motivo de comentarios; así es como coincidimos con la opinión del señor Porfirio Muñoz Ledo, quien afirma lo siguiente: "*Toda reforma del Estado que merezca este nombre, exige un nuevo orden constitucional. ... Hoy, la teoría política es influyente en el sentido de que la normalidad del cambio estructural de las instituciones son las transiciones democráticas, entendiéndose con ello un conjunto de fenómenos, los siguientes son los más importantes: la obsolescencia de las estructuras autoritarias, fenómenos claros de ingobernabilidad; el surgimiento de una sociedad civil que se va convirtiendo en un factor preponderante de los cambios políticos, la estructuración gradual de un régimen de partidos y la capacidad de los factores políticos para pactar cambios sustanciales de las instituciones. ... Tenemos en las manos, los partidos y los ciudadanos, ..., la posibilidad de canalizar por la vía pacífica una transición democrática y por la vía jurídico-institucional, un cambio sustantivo de la Constitución Política del país. Una Constitución que recoja los mejores principios de la historia de México que transitan de los 'Sentimientos de la Nación, la Constitución de 1824, el acta de reformas de 1946, el Estado laico de 1957 y la gran Constitución social de 1917, que se crean con la esencia de estos preceptos y que los adapten a las grandes transformaciones que ha sufrido la sociedad, a los grandes cambios que ha conocido el constitucionalismo en el mundo, en suma, una Constitución que nos habilite para ser en verdad un país moderno en el siglo XXI, ese es el mayor deber de esta generación".*⁴¹⁹

Sin duda, de la permanente participación y vigilancia por parte de la sociedad misma, depende la reforma del Estado y el respecto irrestricto de las normas para

⁴¹⁸ VOLIO JIMENEZ, Fernando. "Los controles constitucionales de los derechos humanos en Centroamérica" en *El juez y la defensa de la democracia. Un enfoque a partir de los derechos humanos*. Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Comisión de las Comunidades Europeas, 1993, p. 172.

⁴¹⁹ MUÑOZ LEDO, Porfirio. "Reforma del Estado, nuevo orden Constitucional" en *Ciclo de Conferencias: ¿Por qué debe interesar el jurista, al político y a la sociedad la Reforma del Estado? ¿Cómo y para qué participar?*. 1996

lograr acceder a un verdadero Estado de Derecho, entre cuyos principales objetivos deben considerarse ante todo y de manera fundamental la satisfacción de las necesidades sociales, sin soslayar dos elementos indispensables para que exista el diálogo: el respeto y el consenso.

BIBLIOGRAFIA

- ABENDROTH Wolfgang y Kurt LENK, *Introducción a la Ciencia Política*. Barcelona, Anagrama, S.A.
- ACOSTA ROMERO, Miguel y Francisco VENEGAS TREJO, coords., *75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Porrúa, S.A., 1992.
- AGUIRRE, Pedro, Ricardo BECERRA, Lorenzo CORDOVA y José WOLDENBERG, *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C., 1995.
- AGUIRRE VELAZQUEZ, Ramón *et. al.*, *Los Retos y las Perspectivas de la Nación*. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1989.
- ALCOCER V., Jorge, coord., *Elecciones, Diálogo y Reforma México, 1994*. México, Nuevo Horizonte Edits.-Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, A.C. (CEPNA), 1995. 2 t.
- ALTAMIRANO, Ignacio M., *Historia y Política de México (1821-1882)* México, Comisión Nacional Editorial, CEN-PRI, 1985.
- ALVARADO, BARRAZA, ESTUDILLO, FARIAS, MORALES, PACHECO, PESCHARD, PEREZ, SANCHEZ, VALDEZ y VALDEZ, *Alternativas de propuestas para una Reforma Electoral. Ojetivos, debates y propuestas*. México, fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1995.
- ALZATI, Fausto *et. al.*, *México en la Economía Internacional*. México, Diana, 1988 (Ensayos sobre la modernidad nacional)
- ALZURU, Alexis, *Racionalidad Política y Legitimidad del Estado*. Caracas, Monte Avila Edits. Latinoamericana-CELARG, 1990.
- ANGUIANO, Arturo, coord., *La Transición Democrática*. México, UAM-Xochimilco, 1989.
- ARENDDT, Hannah, *The Origins of Totalitarianism*. New York, Viking Press, 1963.
- ARGUEDAS, Sol, *El Estado Benefactor. ¿Fenómeno Cíclico?* México, Mundo Publicaciones, 1989.

ARISTÓTELES, *Política*. México, F.C.E., 1994.

ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Estructura del Estado*. México, Miguel Angel Porrúa, 1988.

_____, *Ética y Estado*. México, Miguel Angel Porrúa-UNAM, 1989.

ARRIOLA WOOG, Carlos, *Los Empresarios y el Estado*. 1970-1982. México, Miguel Angel Porrúa, 1988.

BACON, Francis, *Ensayos sobre Moral y Política*. México, UNAM, 1974.

BASSOLS, Narciso, *Obras*. Cártao, Buenos Aires, 1968.

BERLIN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*. México, FCE, 1993.

_____, *Teoría y Praxis Política-Electoral*. México, Porrúa, S.A., 1983.

Biblia de Jerusalén. Bilbao, Edit. Española Desdée de Brouwer, S.A., 1976.

BLONDEL, J. et al., *El Gobierno: Estudios Comparados*. Madrid, Alianza, 1981.

BOBBIO, Norberto, *El Futuro de la Democracia*. México, FCE, 1991.

_____, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*. México, FCE, 1994.

_____, *Teoría General del Derecho*, Trad. de Eduardo RAZO ACUÑA. Madrid, Debate, 1991.

_____, y Michelangelo BOVERO, *Origen y Fundamentos del Poder Político*.

_____, y Nicola MATTEUCCI, dirs., *Diccionario de Política*, 2a. ed. en español, Gianfranco PASQUINO redactor. L-Z. México-España-Argentina-Colombia, Siglo XXI Edits., 1984.

BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires, E.J.E.A., 1962.

BONNARD, R., *Le Droit et l'Etat dans la Doctrine Nationale-Socialiste*. 1936.

BORJA, Rodrigo, *Derecho Político y Constitucional*. México, FCE, 1991.

- BORQUEZ, Djed, *Crónica del Constituyente*. México, Comisión Nacional Editorial, CEN-PRI, 1985 (Textos de la Revolución Mexicana)
- BRAVO AHUJA, Victor, *Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública*. México, Diana, 1988 (Ensayos sobre la modernidad nacional)
- BRUNNER, Emil, *La Justicia*, México, UNAM, 1961.
- BUCI-GLUCKSMANN, Christine, *Gramsci y el Estado. Hacia una Teoría Materialista de la Filosofía*. México, Siglo XXI Edits., 1987 (Biblioteca del Pensamiento Socialista)
- BURDEAU, Georges, *El Estado. Tratado de Ciencia Política*. T. II, vol. I, *La Formación del Estado*. México, UNAM, 1985.
- _____, *La Democracia*. Seminario de Derecho Político. Barcelona, Universidad de Barcelona, 1982.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, octava ed. México, Edit. Porrúa, S.A., 1991.
- _____, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. México, Edit. Porrúa, S.A., 1984.
- _____, *El Juicio de Amparo*. Vigésimaprimer ed. México, Edit. Porrúa, S.A., 1984
- _____, *Las Garantías Individuales*, 23ª ed. México, Edit. Porrúa, S.A., 1986.
- CAMP, Roderic A., *Líderes Políticos de México*. México, FCE, 1985.
- _____, *Los Empresarios y la Política en México: Una Visión Contemporánea*. México, FCE, 1990.
- _____, *Los Intelectuales y el Estado en el México del Siglo XX*. México, FCE, 1988.
- CAMPOSECO, Miguel Angel, *Ordenamientos Legislativos. Textos Concordados*. México, Miguel Angel Camposeco, 1985.
- CAPEL, *Diccionario Electoral*. Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988.

CARDIEL REYES, Raúl, *Democracia y Política. Sentidos y Realizaciones*. México, Deleg. Venustiano Carranza, DDF, 1982 (Col. Enrique Ramírez y Ramírez)

_____, *La Filosofía del México Actual*. México, Plaza y Valdés, 1989.

CARMAGNANI, MARCELLO, *Federalismos Latinoamericanos: México/ Brasil/ Argentina*. México, El Colegio de México-FCE, 1993.

CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*. México, Siglo XXI Edits., 1982.

_____, *Estudios Constitucionales*. México, UNAM, 1980.

_____, *La Constitución Mexicana de 1917*. México, UNAM, 1980.

_____, *et. al., Las Experiencias del Proceso-Político-Constitucional en México y España*. México, UNAM, 1980.

CARRE DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*. México, FCE (Leviatán, Serie: Política)

CARRERAS, Francesc D. y Joseph, M. VALLES, *Las Elecciones*. Madrid, Blume, 1977.

CARRILLO FLORES, Antonio, *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*. México, UNAM, 1987.

CARWIN, Eduard S., *El Poder Ejecutivo. Función y Poderes 1787-1957*. Barcelona, Península, 1969.

Centro de Estudios Internacionales, *Lecturas de Política Mexicana*. México, Colegio de México, 1980.

CERVANTES DELGADO, Alejandro *et. al., La Empresa Pública en la Modernización Económica de México*. México, Diana, 1988 (Ensayos sobre la modernidad nacional)

COCKCROFT, James D., *Precursores Intelectuales de la Revolución Mexicana*. México, Siglo XXI Edits., 1990.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Procuraduría General de la República, 1994.

CORDERA, Rolando y Carlos Tello coords., *La Desigualdad en México*. México, Siglo XXI Edits., 1989.

_____, México: *La Disputa por la Nación. Perspectivas y Opciones del Desarrollo*. México, Siglo XXI Edits., 1991.

CORDOVA, Arnaldo, *La Formación del Poder Político en México*. México, Era, 1979 (Serie popular)

_____, *La Ideología de la Revolución Mexicana*. México, Era, 1986.

_____, *La Nación y la Constitución*. México, Claves Latinoamericanas, 1981.

_____, *Sociedad y Estado en el Mundo Moderno. Teoría y Praxis*. México, Grijalbo, 1979.

CORONADO, Mariano, *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*, pról. Jorge CARPIZO. México, UNAM, 1977.

CORREAS, Oscar, comp., *El Otro Kelsen*. México, UNAM, 1989.

COSIO VILLEGAS, Daniel, *El Sistema Político Mexicano. Las Posibilidades de Cambio*. México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1981.

CROSSMAN, R.H.S., *Biografía del Estado Moderno*. México, FCE, 1991 (Serie Popular)

CROZIER, Michel, *Cómo Reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. México, FCE, 1992.

_____, *Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategia para el Cambio*. México, FCE, 1989.

_____ y Erhard FRIEDBERG, *El Actor y el Sistema. Las Restricciones de la Acción Colectiva*. México, Alianza Edit. 1990.

Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Los Grupos de Presión. Año 2, núm. 5 (México, UNAM, May.-Agosto, 1987)

CUEGER PICKLES, Dorothy, *Temas de Democracia*. Great Britain, Library of the Congress, 1970.

CUEVA, Mario de la, *La Idea del Estado*. México, UNAM, 1970.

DEUTSCH, Karl, *Politics and Government*. New York, University Press, 1953.

DUVERGER, Maurice, *La Monarchie Republicaine ou Comment les Democraties se Donnent des Rois*. Paris, PUF.

_____, *Metodología de las Ciencias Sociales*. Barcelona, Ariel, 1986 (Col. Demos, Biblioteca de Ciencia Política)

ECO, Umberto. *Como se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*. Editorial Gedisa. Décimocuarta reimpresión. México, 1991.

ELLIS, Lee. *Research methods in the social sciences*. Edit. Brown & Benchmark Publishers / Minot State University USA. Primera Edición.

Enciclopedia de las Ciencias Sociales, t. III Sociología. Madrid, Asuri, 1983.

Enciclopedia Jurídica Omeba, t. XVIII, XVII. Buenos Aires, Driskill, 1979.

ENGELS, Federico, *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*. México, eds. Quinto Sol, S.A.

ESCOBAR, Miguel R., *Contribución al Estudio del Poder*. Vol. I. México, UNAM, 1980.

ESCOBEDO, Juan Francisco et al., *México Hacia el Siglo XXI. Visión de una Generación*. México, SEP-CREA-UAM, 1980.

ESPINAL IRIAS, Rigoberto et. Al., *El juez y la defensa de la democracia. Un enfoque a partir de los Derechos Humanos*. Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Comisión de las Comunidades Europeas, 1993.

Estudios Sociológicos de El Colegio de México. México, Colegio de México.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La Constitución y su Defensa*. México, UNAM, 1984.

_____, *Metodología, docencia e investigación jurídicas*. Editorial Porrúa, S.A. Cuarta Edición. México, 1995.

FRIEDRICH, Carl J., *La Constitución Alemana*. Madrid, Rialp, 1979.

_____, *La Democracia como Forma Política y como Forma de Vida*. Barcelona, Semilla y Surco, 1990 (Col. de Ciencias Sociales, serie de Ciencia Política)

- FUENTES, Carlos, *La Región más Transparente*. México, FCE, 1972.
- FUNDACION Tomás Moro. *Diccionario jurídico Espasa*. Editorial Espasa Calpe, S.A., Madrid, 1993.
- GAOS, José, *Filosofía Mexicana*. México, FCE.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*. México, Porrúa, S.A., 1982.
- GARCIA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid, Revista de Occidente, 1961.
- _____, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Madrid, Sistema, 1977.
- GARZA MERCADO, Ario. *Manual de técnicas de investigación para estudiantes de ciencias sociales*. Quinta reimpresión. México, 1976.
- GILLY, Adolfo, *La Revolución Interrumpida*. México, El Caballito, 1977.
- _____, *et. al., Interpretaciones de la Revolución Mexicana*. México, Nueva Imagen-UNAM, 1979.
- GIMENEZ, Gilberto. *Poder, Estado y Discurso. Perspectivas Sociológicas y Semiológicas del Discurso Político-Jurídico*. México, UNAM, 1989.
- GOMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*. México, UNAM, 1981.
- GONGORA PIMENTEL, Genaro y Miguel ACOSTA ROMERO, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Doctrina, Legislación-Jurisprudencia*. México, Porrúa, S.A., 1987.
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo. *El Estado y los Partidos Políticos en México*. México, Era. 1982 (Col. Problemas de México)
- _____, *La Democracia en México*. México, Edit. Era, 1984 (Serie Popular)
- _____, y Enrique FLORESCANO, coords., *México Hoy*. México, Siglo XXI Edits., 1988.
- GONZALEZ OROPEZA, Manuel, *La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes*. México, UNAM, 1983.

_____ y Arturo F. ZALDIVAR LELO DE LARREA, *Proyectos de Parlamentarismo en México*. México, UNAM, 1988.

_____ . *Qué Hacer con el Congreso de la Unión*. México, UNAM, 1987.

GONZALEZ PEDRERO, Enrique, *La Riqueza de la Pobreza*. México, Cal y Arena, 1990.

_____ , *Una Democracia de Carne y Hueso*. México, Océano, 1988.

GRAMSCI, Antonio, *Los Intelectuales y la Organización de la Cultura*. México, Juan Pablos Edit., 1975 (Núm. 2)

GRIFFITH, E.S., et. al., *Cultural Prerequisites to a Successfully Functioning Democracy*. New York, Guilfré-Oceana, 1979.

GUERRERO LARA, Ezequiel y Enrique GUADARRAMA LOPEZ comp., *La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984)* T I. México, UNAM, 1985.

HAURIOU, André, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Barcelona, ed. Ariel, 1979 (Col. Demos)

HEGEL, G. W. F., *Filosofía del Derecho*. México, UNAM, 1985 (Nuestros Clásicos, núm. 51)

HELLER, Herman. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. Décimotercera Reimpresión. México 1990.

HOBBS, Thomas, *Elementos de Derecho Natural y Político*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979 (Clásicos Políticos)

_____ , *Leviathan*. México, F.C.E., 1940.

HUNTINGTON, Samuel, *Political Order in Changing Societies*. U.S.A. The Belknap Press of Harvard University Press, 1968.

IADLER, Lariza et. al., *Interpretaciones sobre el Sistema Político Mexicano*. México, CEN-PRI, 1990 (Perspectivas de la Modernización Política)

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Comunicaciones Mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*. México, UNAM, 1987.

_____, *El Derecho Mexicano Hacia la Modernidad*. México, Porrúa, S.A.-UNAM, 1980.

_____, *El Sistema Presidencial Mexicano. Algunas Reflexiones*. México, UNAM, 1985.

_____, *Estudios Jurídicos en Torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su Septuagésimo Quinto Aniversario*. México, UNAM, 1992 (Serie G: Estudios Doctrinales, núm. 132)

_____, *La Constitución Mexicana de 1917: Ideólogos, el Núcleo Fundador y Otros Constituyentes*. México, UNAM, 1990.

_____, *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, t. I. México, UNAM, 1988 (Col. Serie C, Estudios Históricos, No. 25)

_____, *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, t. II. México, UNAM, 1988 (Col. Serie C, Estudios Históricos No. 26)

Instituto Mexicano del Amparo, A.C., *Memoria del Primer Congreso Nacional de Amparo. Documento de Guadalajara*. México, Edit. Porrúa, S.A., 1990.

JAGUARIBE, Heilo, *Desarrollo Político: Sentido y Condiciones. Desarrollo Político: una Investigación en Teoría Social y Política y un Estudio del Caso Latinoamericano*. Argentina, Paidós, 1979.

JELLINEK, George, *L'Etat Moderne et son Droit*, Trad. Francesa. Paris, Edit. Giard.

JIMENEZ DE PARGA, Manuel, *Los Regímenes Políticos Contemporáneos*. Barcelona, Tecnos, 1980.

Jurisprudencia Argentina, t. II. Buenos Aires, Alfa, 1963.

KANE, Stephen N., *American Businessman and Foreign Policy. The Recognition of Mexico. 1920-1923*. Austin, The University of Texas Press, 1971.

KAPLAN, Marcos, *Estado y Sociedad*. México, UNAM, 1987.

KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*. México, UNAM, 1987.

_____, *Teoría General del Estado*. Decimaquinta ed. Trad. directa del alemán por Luis LEGAZ LACAMBRA. México, Editora Nacional, 1979.

KLIKSBERG, Bernardo, *¿Cómo Transformar al Estado? Más Allá de Mitos y Dogmas*. México, FCE, 1993.

_____, comp., *El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional*. México, INAP-FCE, 1994.

KRAUZE, Enrique, *Por una Democracia sin Adjetivos*. México, Edit. Joaquín Mortiz, 1992.

LA PALOMBARA, Joseph, *Politics within Nations*. Berkeley, University of California Press, 1973.

LABASTIDA, Horacio, *La Constitución Mexicana. 70 Años Después*. T. V y VI. México, UNAM, 1988 (Col. El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX)

LAMBERT, Jacques, *América Latina*. Barcelona, Ariel.

LARA GARCIA, Baudelio, *El protocolo de investigación. Guía para su elaboración*. Editorial Universidad de Guadalajara. Primera Edición, 1991.

LARA SAENZ, Leoncio, *Procesos de Investigación Jurídica*. México, UNAM, 1991 (Serie J, Enseñanza del Derecho y Material Didáctico, núm. 10)

Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano. La Reforma Judicial 1986-1987, presentación de Jorge MADRAZO. México, Edit. Porrúa-S.A., 1987.

LASALLE, Fernando, *¿Qué es una Constitución?* Buenos Aires, Siglo XXI Edits., 1964.

LEAL, Juan Felipe, *La Burguesía y el Estado Mexicano*. México, El Caballito, 1982.

_____, *México: Estado, Burocracia y Sindicatos*. México, El Caballito, 1982.

LECHNER, Norbert, *Los Patios Interiores de la Democracia*. México, FCE, 1991.

LIPSET, Seymour M., *The Changing Class Structure and Contemporary*. Stanford, Stanford University Press, 1981.

LOCKE, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. México, FCE, 1983.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*. Barcelona, Ariel, 1990.

LOPEZ RUIZ, Miguel, *Elementos Metodológicos y Ortográficos para el Proceso de Investigación Jurídica*. México, UNAM, 1989 (Serie J: Enseñanza del Derecho, núm. 8)

MADRID HURTADO, Miguel de la, *Estudios sobre el Derecho Constitucional de Apatzingán*. México, Coord. de Humanidades, UNAM, 1980.

MAGEE, Bryan, *Los Hombres Detrás de las Ideas. Algunos Creadores de la Filosofía Contemporánea*. México, FCE, 1990.

MANZALLA, Andrea, *La Constitución Española de 1978. Estudio Sistemático*. Barcelona, Laia, 1980.

MARGADANT S., Guillermo F., *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*. México, Esfinge, 1986.

MARIATEGUI, José Carlos, *México y la Revolución*. México, FCE, 1989.

MARTINEZ ASSAD, Carlos y MADRAZO, Jorge, *El ejecutivo y los grupos de presión, en el sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*. UNAM, México, 1988.

MARTINEZ PICHARDO, José, *Lineamientos para la investigación jurídica*. Editorial Porrúa, S.A. Segunda Edición. México, 1996.

MARX, Carlos, *Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel*. México, Grijalbo, 1981 (Col. Clásicos del Marxismo)

_____, *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. Pekín, eds. en Lenguas Extranjeras, 1979.

_____, y Federico ENGELS, *Obras Escogidas*, t. I. Moscú, Progreso, 1981.

MASSEY DE FERRE, Ma. Elena et. al., *Memoria del Tercer Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, t. II. México, UNAM, 1987.

MAYER, J. P., *Trayectoria del Pensamiento Político*. México, FCE, 1988.

MELGAR ADALID, Mario, coord., *Reformas al Poder Judicial*. México, UNAM, 1995.

MENZEL, Adolfo, *Introducción a la Sociología*. Buenos Aires, Losada, 1981.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Aportes Para una Teoría del Gobierno Mexicano*. México, UNAM, 1989.

_____, *Estructura del Poder y Reglas del Juego Político en México*. México, UNAM, 1984.

MOLINAR HORCASITAS, Juan, *El Tiempo de la Legitimidad*. México, Cal y Arena, 1991.

MONTERO ZENDEJAS, Daniel, *Estado, Democracia y Partido*. México, Costa-Amic, 1979.

MONTESQUIEU, Charles Louis, *Del Espíritu de las Leyes*. México, Porrúa, S.A., 1987.

MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Pax, 1979.

_____, *Democracia Burguesa-Democracia Socialista*. México, El Caballito, 1980.

MOYA PALENCIA, Mario, *Democracia y Participación*. México, UNAM, 1983.

_____, *Temas Constitucionales*. México, UNAM, 1980.

NEEDLER C., Martin and E. SCOTT, *The Containment of Conflict*. New York, Oxford University Press, 1977.

NOVOA MONREAL, Eduardo, *El Derecho como Obstáculo al Cambio Social*. México, Siglo XXI Edita., 1987.

OFFE, Claus, *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Madrid, Sistema, 1980.

OSSORIO, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*, 21ª ed. Buenos Aires, Heliasta, 1994.

PALACIO DIAZ, Alejandro del, *Estado, Ciencia y Administración. La Sociedad Administrada*. México, edicol, 1990.

PARSONS, Talcott, *The Social System*. United States, Glencoe, De. Free Press.

_____, *Voting and The Equilibrium of the American Political*. New York, Knopf, 1959.

Partido Revolucionario Institucional, *Antología de Textos Sobre Pensamiento Político Universal*. México, Secretaría de Divulgación Ideológica.

_____, *Interpretaciones Sobre el Sistema Político Mexicano*. México (Perspectivas de la Modernización)

_____, *Reforma del Estado: las Razones y los Argumentos*. México (Perspectivas de la Modernización Política)

_____, *Vertientes de la Modernización*. México (Perspectivas de la Modernización Política)

PAZ, Octavio, *El Ogro Filantrópico. Historia Política 1971-1978*. México, Círculo de Lectores, 1989 (Autores Mexicanos)

_____, *Pequeña Crónica de los Grandes Días*. México, FCE. 1990 (Letras Mexicanas)

_____, *Posdata*. México, Diana.

_____, *Tiempo Nublado*. México, Seix Barral, S.A., 1991. (Biblioteca de Bolsillo)

PAZOS, Luis, *El Final de Salinas. Entre la Recesión y la Devaluación*. México, Diana, 1993.

PEMPEL, T. U., *Democracias Diferentes*. México, FCE, 1991.

PEREZ CARRILLO, Agustín, *Estado de Derecho. Crisis y Renovación y Otros Ensayos Filosófico-Jurídicos*. México, Universidad de Hermosillo-Escuela de Derecho.

PEREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO, Germán, Arturo ALVARADO M. y Arturo SANCHEZ GUTIERREZ, coords., *La Voz de los Votos: Un Análisis Crítico de las Elecciones de 1994*. México, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa Grupo Edit., 1995.

PINA, Rafael de y Rafael DE PINA VARA, *Diccionario de Derecho*. México, Porrúa, S.A., 1989.

PLATON, *La República*. Madrid, Aguilar, 1988.

POPPER, Karl, *et. al., Reforma del Estado: Las Razones y los Argumentos* (Perspectivas de la Modernización Política)

PORRUA PEREZ, Francisco. *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa, S.A. Vigésimaquinta Edición. México, 1992.

POSADA, Adolfo. *Tratado de Derecho Político*. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1968.

PRECIADO HERNANDEZ, Rafael. *Lecciones de Filosofía del Derecho*. México, UNAM, 1982.

Presidencia de la República-S.P.P., *Plan Nacional de Desarrollo*. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1988.

PROTHRO, James W. y Grigg, C. W., *Fundamental Principles*. Indianapolis, The Bobs Merrill, 1971.

RABASA, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*. México, UNAM, 1990.

_____, *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la Organización Política de México*. México, Porrúa, S.A. 1989.

RANELETTI, Oreste, *Instituzione di Diritto Pubblico*, t. I. Milano, Editor Gueffre, 1949.

RANGEL GADEA, Oscar F., *El Refrendo y las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*. México, Miguel Angel Porrúa, 1968.

RAWLS, John. *Government and Science. Their Dinamic Relation in American Democracy*. New York, University Press, 1976.

RECASENS SICHES, Luis. *Introducción al Estudio del Derecho*. México, Porrúa, S.A., 1974.

REINHOLD, Zippelius. *Teoría General del Estado. Crónica de la Política*. México, Porrúa, S.A.-UNAM, 1989.

RENDON CORONA, Armando. *Problemas para la reforma al sistema electoral*. En: Coyuntura, núm. 67/68, enero-febrero de 1996, pp. 58-64.

REVEL, Jean Francois. *Como Terminan las Democracias*. Barcelona, Planeta, S.A. 1980.

REYES HEROLES, Federico. *El Poder. La Democracia Difícil*. México, Grijalbo, 1990.

_____, *México entre la transición y las presiones, en la transición a la democracia y reforma del Estado en México*. Editorial Miguel Angel Porrúa, Primera Edición México, 1991.

_____, *Ensayo Sobre los Fundamentos Políticos del Estado Contemporáneo*. México, UNAM, 1989 (Serie Estudios 68)

_____, *Los Partidos Políticos Mexicanos en 1991*. México, FCE.

REYES HERODES, Jesús, *Análisis Ideológico de la Revolución Mexicana 1910-1917*. México, E.D.I.A.P.S.A., 1945.

_____, *Avancemos con la Sonda en la Mano. Discursos Políticos*. México, SEP, 1978 (Febrero 1972-agosto 1975)

_____, *El Liberalismo Mexicano en Pocas Páginas*. México, SEP, 1986 (Lecturas Mexicanas, núm. 100)

_____, *En Busca de la Razón de Estado*. México, Miguel Angel Porrúa, 1980 (Cuadernos de Teoría Política I)

_____, *La Carta de La Habana. Comentarios y Disgresiones*. México, E.D.I.A.P.S.A., 1943.

_____, *Tendencias Actuales del Estado*. México, Miguel Angel Porrúa, 1988 (Biblioteca Mexicana de Escritores Políticos)

ROBLES, Gregorio, *Las Reglas del Derecho y las Reglas de los Juegos; Ensayo de Teoría Analítica del Derecho*. México, UNAM, 1988.

RODRIGUEZ PRATS, Juan José, *La Política del Derecho en la Crisis del Sistema Mexicano*. México, UNAM, 1986.

ROUAIX, Pastor, *Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*. México, Comisión Nacional del CEN del PRI, 1984 (Textos de la Revolución Mexicana)

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El Contrato Social*. México, Edits. Mexicanos Unidos, S.A. 1980.

RUIZ MASSIEU, J. Francisco y Diego VALADES, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, S.A., 1983.

RUSSEL, Bertrand, *La Conquista de la Felicidad*. México, Edit. Espasa Calpe Mexicana.

SABINE, George H., *Historia de la Teoría Política*. México, FCE, 1980.

San Agustín, *La Ciudad de Dios*. México, Porrúa, S.A., 1987 ("Sepan Cuantos...
núm. 59)

SANCHEZ AZCONA, Jorge, *Normatividad Social. Ensayo de Sociología Jurídica*.
México, UNAM, 1989.

_____, *Reflexiones Sobre el Poder*. México, UNAM, 1990.

SARTORI, Giovanni, *Aspectos de la Democracia*. México, Edit. Limusa-Wiley,
S.A., 1965.

_____, *¿Qué es la Democracia?* México, Tribunal Federal Electoral-
Instituto Federal Electoral, 1993

SAYEG HELU, Jorge, *El Poder Legislativo Mexicano*. México, UNAM, 1985.

_____, *Introducción a la Historia Constitucional de México*. México,
UNAM, 1983.

_____, *Las Reformas y Adiciones Constitucionales durante la
Gestión Presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)* México, Edit.
Porrúa, S.A., 1988.

_____, *México: Democracia Social*. México, UNAM.

SCHMITT, Carl, *Legalidad y Legitimidad*. Madrid, Aguilar, 1971.

_____, *Teoría de la Constitución*. México, Editora Nacional, 1981.

SCHOERS, Rolf, *El Intelectual y la Política; y Otros Ensayos*. México, Grupo Edit.
Alfa., 1986.

SEARA VAZQUEZ, Modesto, *La Sociedad Democrática*. México, UNAM, 1978.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo (1989-
1994)* México.

SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política. Proyección Actual de la Teoría General
del Estado*. México, Porrúa, S.A., 1987.

_____, *Historia de las Ideas e Instituciones Políticas*. México, UNAM,
1991.

- _____, *Mexicanidad: Proyección de la Nación Mexicana Hacia el Siglo XXI*. México, Porrúa, S.A., 1994
- _____, *Teoría del Estado*. México, Porrúa, S.A., 1993.
- SERRANO MIGALLON, Fernando. *Marginalidad Urbana y Pobreza Rural*. México, Diana, 1988 (Ensayos sobre la Modernidad Nacional)
- SILVA MICHELENA, José A., *Política y Bloques de Poder. Crisis en el Sistema Mundial*. México, Siglo XXI Edits., 1985.
- SOBERANES FERNANDEZ, José Luis, *Historia del Sistema Jurídico Mexicano*. México, UNAM, 1990.
- _____, *et. al., Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano*. México, UNAM, 1984.
- SOLIS, Leopoldo, *La Realidad Económica Mexicana. Retrovisión y Perspectivas*. México, Siglo XXI Edits., 1984.
- SUAREZ GAONA, Enrique. *¿Legitimación Revolucionaria del Poder en México? Los Presidentes 1910-1982*. México, Siglo XXI Edits., 1984.
- TAMAY, Y SALMORAN, Rolando, *Introducción al Estudio de la Constitución*. México, UNAM, 1981.
- TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa S.A., 1984.
- _____, *Leyes Fundamentales de México (1808-1991)* México, Porrúa S.A., 1991.
- TERESA DE MIER, Fray Servando, *Sobre la Federación Mexicana*. México, Porrúa, S.A.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La Democracia en América*. México, F.C.E., 1989.
- TOURAINÉ, Alain *et. al., Democratización, Partidos Políticos y Procesos Electorales*. México, PRI, 1989 (Perspectivas de la Modernización Política)
- _____, *El Partido en el Poder. Seis ensayos*. México, IEPES, PRI, 1991 (El Día en Libros)

Universidad Nacional Autónoma de México, *Cuatro Ensayos de Sociología Política*. México, UNAM, 1986.

_____, *Derecho Electoral Mexicano*. México, UNAM, 1982 (Serie Perfiles Jurídicos I)

_____, *Memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, t. II. México, UNAM, 1987.

_____, *Reforma Constitucional y Legal 1982-1987. Reflexiones y Apuntes Bibliográficos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987 (Serie L: Fuentes b) textos y estudios legislativos, núm. 61)

University of London. *Democracy Themes*. Great Britain, Library of the Congress.

URSUA-COCKE, Eugenio. SEGURA RICAÑO, Juan René. *Metodología social e investigación jurídica*. Universidad de Guadalajara. 1993.

UVALLE BERRONES, Ricardo. *El Gobierno en Acción. La Formación del Régimen Presidencial de la Administración Pública*. México, FCE, 1984.

_____, *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*. México, Plaza y Valdés, 1992.

VALADES, Diego. *Constitución y Política*. México, UNAM, 1987.

_____, *La Constitución Reformada*. México, UNAM, 1987.

VANOSI, Reynaldo. *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*. Madrid, Aguilar.

VAZQUEZ DEL MERCADO, Oscar. *El Control de la Constitucionalidad de la Ley*. México, Porrúa, S.A., 1978.

VEGA GARCIA, Pedro de. *Estudios Político-Constitucionales*. México, UNAM, 1987 (Serie G: Estudios Doctrinales, núm. 42)

WEBER, Max. *El Político y el Científico*. México, Premia, 1986.

WILEY, J. 1978; Seymour Martín. *El hombre político, las bases sociales de la política*. Buenos Aires, Tecnos, 1987.

WIRTH, Louis. *Localism Regionalism and Centralization*. Chicago, The Gets University of Chicago Press, 1937.

ZEDILLO PONCE DE LEON, Ernesto, *Propuestas y Compromisos*. México, Noriega Edits., 1984.

HEMEROGRAFIA

AQUINO, Santo Tomás de, *Summa Theologica*. México, PRI (Materiales de cultura y divulgación política clásica, núm. 36)

CABRERA, Luis, *Las Relaciones entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo*. México, PRI (Materiales de cultura y divulgación política mexicana, núm. 18)

CARRANZA, Venustiano, *Las Ideas Fundamentales*. México, PRI (Materiales de cultura y divulgación política mexicana, núm. 3)

CONSTANT, Benjamín, *De la Libertad de los Antiguos y de los Modernos*. México, PRI (Materiales de cultura y divulgación política mexicana, núm. 8)

FERNANDEZ DE LIZARDI, Joaquín, *Constitución Política de una República Imaginaria*. México, PRI (Materiales de cultura y divulgación política mexicana, núm. 19)

FLORES MAGON, Ricardo, *La Revolución*. México, PRI (Materiales de cultura y divulgación política mexicana, núm. 19)

FOSTER MAL, Frederic Jameson *et. al.*, *La Posmodernidad*. México, Kairos.

GONZALEZ PEDRERO, Enrique, *La Lección de la Elección*. México, Secretaría de Información y Propaganda del CEN del PRI.

HABERMAS, Jurgen, *La Modernidad, un Proyecto Incompleto*. México, Kairos.

HEGEL, G. W. Friedrich, *El Concepto del Estado*. México, PRI (Materiales de cultura y divulgación política clásica, núm. 33)

LASTARRIA, J.V., *México y sus Revoluciones*. México, PRI (Materiales de cultura y divulgación política clásica, núm. 51)

LENNIN, V.I., *Sobre el Estado*. México, PRI (Materiales de cultura y divulgación política clásica, núm. 35)

LOCKE, John, *De la Disolución del Gobierno*. México, PRI (Materiales de cultura y divulgación política clásica, núm. 1)

MANNHEIM, Karl, *La Reforma de la Política*. México, PRI (Materiales de cultura y divulgación política clásica, núm. 29)

MAQUIAVELO, Nicolás, *Sobre la Libertad*. México, PRI (Materiales de cultura y divulgación política clásica, núm. 6)

MARTINEZ ESTRADA, Ezequiel, *México: Panorama Político*. México, PRI (Materiales de cultura y divulgación política clásica, núm. 8)

MICHELS, Robert, *El Liderazgo en las Organizaciones Democráticas*. México, PRI (Materiales de cultura y divulgación política clásica, núm. 30)

MONTAIGNE, Michel de, *Gobierno de la Voluntad*. México, PRI (Materiales de cultura y divulgación política clásica, núm. 31)

NOHLEN, Dieter, *Más Democracia en América Latina, Democratización y Consolidación de la Democracia en una Perspectiva Comparada* (Argentina, trimestre 1, 1989, Estudios Sociales, núm. 59)

OTERO, Mariano, *El Acuerdo en lo Fundamental Base de la Unidad Nacional*. México, PRI (Materiales de cultura y divulgación política clásica, núm. 2)

POLANYI, Karl, *Nacimiento del Credo Liberal*. México, PRI (Materiales de cultura y divulgación política clásica, núm. 22)

PORTANTIERO, Juan Carlos, *La Múltiple Transformación del Estado Latinoamericano* (Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad, núm. 104)

RUGGIERO, Guido de, *El Liberalismo, la Democracia y el Socialismo*. México, PRI (Materiales de cultura y divulgación política clásica, núm. 32)

SARMIENTO, Domingo Faustino, *Gobierno Unitario*. México, PRI (Materiales de cultura y divulgación política latinoamericana, núm. 9)

SARTORI, Giovanni, *Puede la Democracia ser Cualquier Cosa*. México, Alianza Edit. (Temas de la Democracia. Debate Contemporáneo)

SPENCER, Herbert, *El Nuevo Conservadurismo*. México, PRI (Materiales de cultura y divulgación política clásica, núm. 12)

ARTICULOS PERIODISTICOS

"Aprueban Privatizar Ferrocarriles y Telecomunicaciones", por Francisco ARROYO en *El Universal* (México, 29 ene., 1995)

"Cambio Dentro, no en Contra del Estado", por Fernando DANIEL JANET en "Suplemento Política" de *El Nacional* (México, 30 ago., 1990, núm. 69)

"Constitución Política y la Reforma del Estado" por Pedro ZORRILLA MARTINEZ en "Testimonio y Documentos" de *El Día* (México, 20 feb., 1990)

"Contra la Barbarie, la Democracia", por Humberto CERRONI en "Suplemento Política" de *El Nacional* (México, 9 ago., 1990, núm. 56)

"Democráticos y Modernos", por Ricardo LAGOS en "Suplemento Política" de *El Nacional* (México, 2 ene., 1992)

"Diferencias", por Pablo GOMEZ en *La Jornada* (México, 8 mar., 1991)

"Discrecionalidad o Nuevo Pacto Social", por Marco RASCON en *La Jornada* (México, 15 oct., 1991)

"Discurso de toma de posesión del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León" en suplemento "Perfil" de *La Jornada*.

"El Movimiento Urbano ante la Ciudad y la Política", por Marco RASCON en *La Jornada* (México, 27 sept., 1991)

"El Tiempo de la Modernidad", por Jean CHESNEAUX en "Suplemento Semanal" de *La Jornada* (México, 31 dic., 1990)

"¿Estado de Derecho?, por Pablo GOMEZ en *La Jornada* (México, 27 sept., 1991)

"Estado Máximo o Mínimo", por Sergio GARCIA RAMIREZ en *Excelsior* (México, 3 jun., 1990)

"Este Año probará su Efectividad la Reforma del Estado", por Carlos HANK GONZALEZ en *Excelsior* (México, 3 jun., 1990)

"Fue Aprobada la Ley de Seguridad Pública", por Verónica RAMON en *El Día* (México, 22 nov., 1995)

"Fue Rebasado ya el Concepto de Estado Gendarme o Benefactor por otro Solidario", por René VILLAREAL en *Excelsior* (México, 20 abr., 1990)

"Haya Voluntad o no el Sistema Político Mexicano está en Transición", por Raúl MORODO en *La Jornada* (México, 4 ago., 1991)

"Hechos, no Palabras. La Reforma del Estado Mexicano", por Héctor BARRAGAN VALENCIA en *Excelsior* (México, 1 jun., 1990)

"Inversiones", por Miguel PINEDA en *Excelsior* (México, 11 may., 1990)

"Itinerario Político", por Ricardo ALEMAN ALEMAN en *La Jornada* (México, 1 nov., 1995)

"La Carretera", por Luis Javier GARRIDO en *La Jornada* (México, 4 oct., 1991)

"La Historia del Siglo XX en Buena Medida la del Fracaso del Totalitarismo", por Víctor FLORES OLEA en *Excelsior* (México, 6 may., 1990)

"La Reforma del Estado", por Cuauhtémoc VELASCO, coord. en "Suplemento Especial" de *El Día* (México, jun., 1991)

"La Reforma del Estado: Presidencialismo, Parlamento y Cambios Económicos", por Giovanni SARTORI en *La Jornada* (México, 1 jul., 1990)

"La Reforma del Estado. Respuesta a los Continuos Cambios Económicos Sociales", por María de los Angeles MORENO en *El Día* (México, 2 ago., 1991)

"Los Liberalismos y el Socialismo", por Hilda ABURTO en *El Financiero* (México, 19 may., 1992)

"Mantendrá el Estado su Dominio sobre las Vías Generales de Comunicación", por Raúl RAMOS ALCANTARA en *El Nacional* (México, 25 ene., 1995)

"Modernity and Cultural Specificities" by Alain TOURAINE, in *International Social Science Journal* (N. Y., USA, vol. 40, No. 445, Nov. 1988)

"¿Modernización?", por Octavio RODRIGUEZ ARAUJO en *La Jornada* (México, 24 oct., 1991)

"Modernización Nacional y Reforma del Estado", por Pedro ZORRILLA MARTINEZ en "Testimonios y Documentos" de *El Día* (México, 14 y 15 de sept., 1990, 1ª y 2ª parte)

"Nacionalismo, Democracia e Intolerancia", por Ezra SHABOT en *El Nacional* (México, 27 sept., 1991)

"Ni Ciudadanos ni Partidos", por Alberto AZIZ NASIF en "Suplemento Semanal" de *La Jornada* (México, 30 sept., 1990)

"Nuestra Frágil Cultura Política", por Roberto GUTIERREZ y Guadalupe PACHECO en "Suplemento Política" de *El Nacional* (México, 24 may., 1990)

"Pereyra: Adjetivos de la Democracia", por Rolando CORDERA C. en "Suplemento Política" de *El Nacional* (México, 30 ago., 1990, núm. 69)

"Plebiscito: presencia del electorado en la toma de decisiones", por Francisco BERLIN VALENZUELA en *El Nacional* (México, 15 mar., 1993)

"Por Razón de Estado", por Federico REYES HEROLES en *La Jornada*.

"Fujante Adhesión al Liberalismo Social", por Gonzalo W. ARMIENTA CALDERON en *Excelsior* (México, 11 may., 1992)

"¿Qué Incluye y Cómo es Posible la Reforma del Estado?", por Alvaro CEPEDA NERI en *La Jornada* (México, 7 ago., 1990)

"Reforma al Estado, a Tono con la Situación Mundial", por Fernando SOLANA en *Excelsior* (México, 9 jul., 1990)

"Reforma del Estado, ¿Reforma Política?", por Raúl GARCIA MORENO en *El Día* (México, 28 jul., 1990)

"Reforma del Estado: la Constitución y el Mercado", por Francisco VALDES UGALDE en "Suplemento Semanal" de *La Jornada* (México, 18 nov., 1990)

"Reforma del Estado y Renovación Política", por Pedro G. ZORRILLA MARTINEZ en "Testimonio y Documentos" de *El Día* (México, 2 abr., 1990)

"Reformando el Discurso", por Alberto AZIZ NASSIF en *La Jornada* (México, 17 abr., 1990)

"Reformas Constitucionales en materia electoral. Primera parte", por Francisco BERLIN VALENZUELA en *El día* (México, 28 abr., 1994)

"Reformas Constitucionales en materia electoral. Segunda parte", por Francisco BERLIN VALENZUELA en *El día* (México, 29 abr., 1994)

"Reformas Constitucionales en materia electoral. Tercera parte", por Francisco BERLIN VALENZUELA en *El día* (México, 29 abr., 1994)

"Sindicalismo y Reforma del Estado", por Francisco HERNANDEZ JUAREZ en "Perfil" de *La Jornada* (México, 14 jul., 1990)

"Sociedad, Derecho y Modernidad", por Niklas LUHMANN en "Suplemento Política" de *El Nacional* (México, 6 dic., 1990, núm. 83)

"Tiene Prioridad la Reforma Económica", entrevista a Carlos Salinas de Gortari en *El Norte* (México, 26 nov., 1990)

"Urgente una Reforma del Estado que Atienda la Parte Dogmática de la Constitución", por Jesús AULEN LOPEZ en *Excelsior* (México, 6 sept., 1990)

PONENCIAS

"La Modernización Nacional en México", conferencia, PRI.

"Primer Informe de Gobierno", Carlos SALINAS DE GORTARI, Presidencia de la República (México, 1 nov., 1989)

"Segundo Informe de Gobierno", Carlos SALINAS DE GORTARI, Presidencia de la República (México, 1 nov., 1990)

"Tercer Informe de Gobierno", Carlos SALINAS DE GORTARI, Presidencia de la República (México, 1 nov., 1991)

"Proceso y Prácticas Legislativas", Jorge MORENO, José BARRAGAN y Antonio PADILLA SEGURA. Apoyo Parlamentario LIV Legislatura; H. Cámara de Diputados.

"El Poder Constituyente", autores varios, materiales de apoyo parlamentario LIV Legislatura; H. Cámara de Diputados.

"El proceso de democratización de México", Dr. Francisco BERLIN VALENZUELA. Foro sobre la Reforma Electoral, celebrado por el Instituto Federal Electoral, (México, 30 abr., 1993)

"Actualización del Derecho Electoral Mexicano en el Contexto de la Democracia Representativa", Dr. Francisco BERLIN VALENZUELA. Foro sobre la Reforma del Estado, celebrado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, (México, 9 sept., 1996)

"La Reforma Constitucional en materia electoral", Dr. Cipriano GOMEZ LARA. Foro sobre la Reforma del Estado, celebrado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, (México, 30 sept., 1996)

"Perspectivas de la Reforma Electoral", Lic. Rodolfo Terrazas Salgado. Foro sobre la Reforma del Estado, celebrado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, (México, 21 oct., 1996)

"Rediseñando al Estado en América Latina, algunos Temas Estratégicos", Bernardo KLISBERG ponente.

"Reformas a la Constitución", por Manuel BARTTLET (Querétaro, Teatro de la República, 5 feb., 1988)

"Régimen Político y Consolidación Democrática en América Latina", Dieter NOHLEN ponente. Instituto Latinoamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Régimen Político y Consolidación Democrática (Costa Rica, oct., 1989)

"Consenso Social. Concertación Política, Bases de la Reforma del Estado", FCPYS/UNAM.

"Conferencias", Maurice DUVERGER, México, 1988.

"Relaciones Ejecutivo, Legislativo en la Constitución", por Aurora ARNAIZ AMIGO. Facultad de Derecho, UNAM.

REVISTAS

Epoca, No. 269, 29 de julio de 1998.

Gobiernos, Federalismo y Estado de Derecho, "Estado de Derecho: La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos", núm. 2 (México, abr.-may., 1993)

LEX, No. 13, julio de 1996.

Nexos, "Reformando al Estado" por Carlos SALINAS DE GORTARI, núm. 148 (México, abr., 1990)

Nexos, "El Litigio del Estado", núm. 145 (México, enero, 1990)

Nexos, "El Régimen Mexicano en su Dilema", por Adolfo GILLY, núm.146 (México, feb., 1990)

Nexos, "El Límite Neoliberal", por Lorenzo MEYER, núm., 163 (México, jul., 1991)

Nexos, "La Reforma del Estado", por Enrique GONZALEZ PEDERERO, núm. 146 (México, feb., 1990)

Coppal, "Democratizar, Sí pero a Quién y Cómo", encuentro de dirigentes latinoamericanos y latinoamericanistas soviéticos, año 3, México.

Coppal, "Democracia: la que nos Dieron o la que Buscamos", por Nils CASTRO, año 1, núm. 3.

Coppal, "Experimentos Neoliberales en América Latina", por Juan Christian MEDINA CAMPOS, año 1, núm. 5.

Coppal, "La Unidad de América Latina no es un Sueño", por Guillermo ZAVALA URZUA, año 1, núm. 5.

Quorum, "Liberalismo, Neoliberalismo y Dependencia", por Cusuhtémoc AMEZCUA DROMUNDO, año 1, núm. 2 (México, may., 1992)

Textos de Política Exterior, "El Reto de la Soberanía", por Carlos SALINAS DE GORTARI, núm. 1, México.

Cuadernos del IEPES, "La Reforma del Estado: de la Economía Política", por Luis ANGELES, PRI.

Textos de Política Exterior, "Los Procesos de Integración, un Desafío", por Fernando SOLANA, núm. 80.

Nueva Política, "El Sistema Mexicano", por varios autores, núm. 2, vol. 1, (abr.-junio, 1976)

El Foro, órgano de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C., "Derechos Humanos y Justicia en Comunidades Indígenas de México" por José Manuel VALVERDE GARCES.

Estudios Políticos, "Los Límites del Estado de Bienestar en la Periferia Capitalista", UNAM, núms. 2 y 3, vol. 4 (abr.-septiembre, 1985)

Estudios Políticos, "Estrategias de Acumulación, Formas de Estado y Proyectos Hegemónicos", por Bob JESSOP, UNAM, núms. 3 y 4, vol. 5 (julio-diciembre, 1986)

Estudios Políticos, "El Estado de Bienestar un Problema Teórico y Político", por Niklas LUHMANN, UNAM, núms. 3 y 4, vol. 5 (julio-diciembre, 1986)

Estudios Políticos, "Keynes: Racionalidad y Crisis en el Estado Contemporáneo", por Rosa María MIRON y Germán PEREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO, UNAM, núms. 3 y 4, vol. 5 (julio-diciembre, 1986)

Estudios Políticos, "Reflexiones sobre la Participación Política en México", por Mario OJEDA REVALI, UNAM, núms. 3 y 4, vol. 5 (julio-diciembre, 1986)

Estudios Políticos, "El Reto Neoliberal al Estado de Bienestar: Una Entrevista a Norberto Bobbio", por Giuseppe VACCA, UNAM, núms. 3 y 4, vol. 5 (julio-diciembre, 1986)

Examen, "Después del México Inconcluso", por Luis F. AGUILAR, año 1, núm. 1 (15 jun., 1989)

Examen, "La Agonía del Ogro Filantrópico", por Fausto ALZATI, año 1, núm. 1 (15 jun., 1989)

Examen, "Después del Milagro, la Historia Continúa. Después del Milagro de Héctor Aguilar Camín", por Abraham TALAVERA, año 1, núm. 1 (15 jun., 1989)

Examen, "Sistema Político y Cambio, de Ikuo Kabashima y Lynn T. White III (eds.)", año 1, núm. 1 (15 jun., 1989)

Examen, "Estado y Desarrollo, de José Ayala Espino et. al.", por Gabriela TORRES R., año 1, núm. 1 (15 jun., 1989)

Examen, "Culturas de la Cultura Nacional", por Marta TUROK, año 1, núm. 1 (15 jun., 1989)

Examen, "La Fundación del México Moderno", por José CARREÑO CARLON, año 1, núm. 1 (15 jun., 1989)

Examen, "Una Cultura para el Cambio", por Jorge Alberto LOZOYA, año 1, núm. 1 (15 jul., 1989)

Examen, "Perfiles del Nacionalismo Moderno", por Fausto ALZATI, año 1, núm. 3 (15 ago., 1989)

Examen, "En la Entrañas del México Profundo", por Agustín BASAVE BENITEZ, año 1, núm. 3 (15 ago., 1989)

Examen, "Cultura y Democracia", por Víctor FLORES OLEA, año 1, núm. 3 (15 ago., 1989)

Examen, "¿Hacia una Crisis del Concepto de Estado? El Fin del Leviatán", por Jorge CAMPOS HERNANDEZ, año 1, núm. 3 (15 ago., 1989)

Examen, "Hacia una Nueva Política Cultural", por Héctor VASCONCELOS, año 1, núm. 3 (15 ago., 1989)

Examen, "El Proyecto Modernizador de la Nueva Derecha", por Carlos ARRIOLA, año 1, núm. 4 (15 sept., 1989)

Examen, "¿Qué ha Cambiado en México en los Últimos Diez Años y qué Debe Cambiar?", por Fernando BAEZA et al., año 1, núm. 4 (15 sept., 1989)

Examen, "El Cambio Económico", por Carlos BAZDRESCH, año 1, núm. 4 (15 sept., 1989)

Examen, "Legitimidad y Modernización Política en México", por Francisco GIL VILLEGAS, año 1, núm. 4 (15 sept., 1989)

Examen, "La Modernidad de México", por Cesáreo MORALES, año 1, núm. 4 (15 sept., 1989)

Examen, "No Alcance para Todo: El Estado Moderno y la Asignación de Recursos", por Fausto Alzati, núm. 5, año 1 (15 oct., 1989)

Examen, "Latinoamerica: Crónica del Estado", por José GUILHERME MERQUIOR, núm. 5, año 1 (15 oct., 1989)

Examen, "La Reforma del Estado", por Luis F. AGUILAR, año 1, núm. 7 (15 dic., 1989)

Examen, "El Estado Mínimo", por Armando TORRES GONZALEZ TORRES, año 1, núm. 7 (15 dic., 1989)

Examen, "La Modernización de la Política Exterior", por Jorge Alberto LOZOYA, año 1, núm. 7 (15 dic., 1989)

Examen, "Educación y Modernización", por Luis MEDINA, año 1, núm. 7 (15 dic., 1989)

Examen, "La Lógica del Estado", por Armando GONZALEZ TORRES, año 1, núm. 8 (15 ene., 1990)

Examen, "Notas para Plantear la Inmanencia de la Cultura en la Política", por Jorge HERNANDEZ CAMPOS, año 1, núm. 8 (15 ene., 1990)

Examen, "A la Historia ha Seguido la Democracia", por Juan Carlos DE BORBON, año 1, núm. 8 (15 ene., 1990)

Examen, "Un Estado Democrático en una Sociedad Democrática", por Jaime F. CARDENAS GRACIA, año 1, núm. 9 (15 feb., 1990)

Examen, "Sindicalismo y Modernización", por Francisco HERNANDEZ JUAREZ, año 1, núm. 9 (15 feb., 1990)

Examen, "Democracia, Crisis Económica y Neoliberalismo", por Eugenio ANGUIANO, año 1, núm. 11 (15 abr., 1990)

Examen, "El Momento para la Reforma es de Creciente Fortaleza", por Carlos SALINAS DE GORTARI, año 1, núm. 11 (15 abr., 1990)

Examen, "Iglesia y Estado: la Cara del Futuro", por Maruxa VILALTA, año 1, núm. 11 (15 abr., 1990)

Examen, "Por un Estado con los Pies en la Tierra", por Luis F. AGUILAR, año 2, núm. 13 (15 jun., 1990)

Examen, "La Modernización Financiera", por Fausto ALZATI, año 2, núm. 13 (15 jun., 1990)

Examen, "La Reforma del Estado, un Proceso Político en Marcha", por Miguel Angel BARBERENA, año 2, núm. 13 (15 jun., 1990)

Examen, "Del Estado de Bienestar al Estado Solidario", por René VILLAREAL, año 2, núm. 13 (15 jun., 1990)

Examen, "El Régimen Mexicano ante un Dilema", por Susana BRUNA DEL CAMPO, año 2, núm. 15 (15 ago., 1990)

Examen, "Los Riesgos de la Democracia", por Francisco ESTRADA CORREA, año 2, núm. 15 (15 ago., 1990)

Examen, "Reforma Estatal y Recreación Democrática", por Ramón NUÑEZ DE LA MORA, año 2, núm. 15 (15 ago., 1990)

Examen, "Redefinición de Liderazgos", por Samuel SCHMIDT, año 2, núm. 15 (15 ago., 1990)

Examen, "Alternativas Políticas para el Futuro Inmediato", por Manuel VILLA, año 2, núm. 15 (15 ago., 1990)

Examen, "El Tránsito hacia la Modernidad", por Fausto ALZATI, año 2, núm. 18 (15 nov., 1990)

Examen, "Actualidad de la Revolución Mexicana", por el Congreso Internacional sobre la Revolución Mexicana, año 2, núm. 18 (15 nov., 1990)

Examen, "Las Tareas Futuras del Liberalismo. Una Agenda Política", por Ralph DAHRENDORF, año 2, núm. 18 (15 nov., 1990)

Examen, "Sociedad y Partidos Políticos", por Jorge Alberto LOZOYA y Javier CABRERA, año 2, núm. 20 (15 enero, 1991)

Examen, "Marxismo y Modernidad", por Armando GONZALEZ TORRES, año 2, núm. 22 (15 mar., 1991)

Examen, "De Partido de Estado a Partido de la Sociedad Civil", año 2, núm. 22 (15 mar., 1991)

Examen, "Crítica y Autocrítica del Partido en el Poder", por Manuel VILLA, año 2, núm. 22 (15 mar., 1991)

Examen, "Nuevas Reglas del Juego", por Norma ALVAREZ, año 2, núm. 24 (15 may., 1991)

Examen, "Competencia entre Partidos y Sistema Político", por Ignacio MARVAN LABORDE, año 2, núm. 24 (15 may., 1991)

Examen, "El Empresario y la Política", por Roberto SANCHEZ DE LA VARA, año 2, núm. 24 (15 may., 1991)

Examen, "El Intelectual y la Política", por Rafael SEGOVIA, año 2, núm. 24 (15 may., 1991)

Examen, "Escenarios de Futuro", por Abraham TALAVERA, año 2, núm. 27 (ago., 1991)

Examen, "Las Reformas: Ratificación de Principios", por Maruxa VILALTA, año 2, núm. 27 (ago., 1991)

Examen, "La Transición Abreviada", por Manuel VILLA, año 2, núm. 27 (ago., 1991)

Examen, "Liberalismo Social: nuestro Camino", por Carlos SALINAS DE GORTARI, año 3, núm. 35 (abr., 1992)

Examen, "La Filosofía Política del Liberalismo Social", por Francisco GIL VILLEGAS, año 3, núm. 35 (abr., 1992)

Examen, "Soberanía Nacional, Sustento Histórico del Liberalismo Social", por Sergio MARTINEZ CHAVARRIA G., año 3, núm. 35 (abr., 1992)

Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, "La Crisis de la División de Poderes", por Felipe TENA RAMÍREZ, núm. 35-36 (jul.-dic., 1947)

Revista del Colegio, "La Idea de la Democracia", por varios autores, vol. 1, núm. 1 (ago., 1989)

Revista del Colegio, "Políticas Públicas", por varios autores, año 2, núm. 4 (oct., 1990)

Revista del Colegio, "¿Tamaño del Estado?", por varios autores, año 2, núm. 3 (jul., 1990)

Revista del Colegio, "Tareas de la Democracia?", por varios autores, año 1, núm. 2 (dic., 1989)

Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., "Función Jurisdiccional y Plena Jurisdicción", por José Fernando FRANCO GONZÁLEZ SALAS, núm. 4 (2ª época, 1993)

Revista Línea, "La Modernización Política en México", por varios autores, núm. 38 (PRI, enero-mar., 1989)

Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, "El Significado del Poder Legislativo en la Reforma del Estado Mexicano", por Rodolfo DUARTE RIVAS, núm. 1 (1ª época, vol. uno, enero-abr., 1991)

OTROS

Boletín Informativo del Banco de México. 1980-1990.

Exposición de motivos de la iniciativa presidencial para la transformación del Poder Judicial y la seguridad pública en México, presentada ante el H. Congreso de la Unión el 5 de diciembre de 1994.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, Primera Sección de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión sobre la iniciativa presidencial para la transformación del Poder Judicial y la seguridad pública en México, de fecha 16 de diciembre de 1994.

Dictamen con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga, diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 12 de julio de 1994.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de agosto de 1996.

Iniciativa de Reformas Constitucionales suscrita por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, México, D.F., 25 de julio de 1996.

Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, D.F., 30 de julio de 1996.