

199
24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS "ACATLAN"**

**" EL EXCESO DE REFORMAS
CONSTITUCIONALES EN MEXICO "**

SEMINARIO TALLER
EXTRACURRICULAR

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MARIA DEL ROCIO MARTINEZ PEREZ

ASESOR: LIC. TOMAS GALLART Y VALENCIA



NAUCALPAN, EDO. DE MEXICO,

ABRIL, 1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

260028



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

DEDICO ESTE TRABAJO:

IN MEMORIAM

A mi madre, juntas hasta siempre.

*A mis hijos Juan Antonio y Claudia,
por su existencia doy gracias a dios.*

*A tí Jaime por tantos años de amor,
comprensión y paciencia;
eres un esposo, un padre y un hombre maravilloso.*

*A mi padre y a su esposa,
a mis hermanos y familiares,
con mucho cariño.*

A mis amigos, por su apoyo espiritual.

AGRADECIMIENTO:

Rindo público testimonio de gratitud a mis distinguidos maestros:

Lic. Rogelio E. Rodríguez Albores,

Lic. Luciano Aguirre Gómez,

Lic. Héctor Flores Vilchis,

Lic. José Luis R. Velazco Lozano,

cuya valiosa ayuda y doctas enseñanzas han sido de especial trascendencia para el desarrollo del presente trabajo.

En cuanto a la revisión del mismo, agradezco infinitamente al Lic. Tomás Gallart y Valencia, a quien siempre recordaré con mucho cariño, respeto y admiración.

De igual manera agradezco a mis compañeros de seminario, por el intercambio de conocimientos y experiencias, por las gratas horas de convivencia y principalmente por su camaradería.

INDICE

INTRODUCCION.....	VI
-------------------	----

CAPITULO I SOBERANIA Y PODER CONSTITUYENTE

1. Concepto de Soberanía.....	1
2. Poder Constituyente y Poderes Constituidos.....	11
3. Supremacía de la Constitución.....	24

**CAPITULO II FACULTAD REVISORA EN LA HISTORIA
CONSTITUCIONAL DE MEXICO**

1. Acta Constitutiva de la federación y la Constitución de 1824.....	26
2. Leyes Constitucionales de 1836.....	30
3. Proyectos de Constitución de 1842.....	31
4. Bases Orgánicas de 1843.....	33
5. Actas de Reformas de 1847.....	34
6. Constitución de 1857.....	36
7. Constitución de 1917.....	41

CAPITULO III LOS PODERES FEDERALES

1. Los Poderes de la federación.....	44
2. El papel del Poder Ejecutivo en las Reformas Constitucionales.....	47
3. El Poder Legislativo y el procedimiento para reformar el Texto Fundamental.....	54
4. El Poder Judicial y su papel en el control de Constitucionalidad.....	63

CAPITULO IV LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

1. Nuestra Constitución.....	71
2. Artículo 135 Constitucional.....	77
3. De las Reformas Constitucionales.....	79

CONCLUSIONES.....	86
-------------------	----

ANEXO I.....	90
--------------	----

ANEXO II.....	95
---------------	----

ANEXO III.....	106
----------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	107
-------------------	-----

INTRODUCCION

Casi todos los países del mundo cuentan con un documento escrito, formal, supremo, al que se le denomina Constitución.

México, desde los albores de su independencia ha tenido diversos textos constitucionales que han regido la vida política de la nación en diferentes épocas; cada uno de ellos fue adicionado, reformado y en su momento abrogado, en base a una serie de cambios que se fueron gestando.

La Constitución que actualmente nos rige, fue promulgada el 5 de febrero de 1917, y a partir de 1921, -año en que se llevó a cabo la primer reforma- hasta la fecha, ha sufrido más de 370 modificaciones, número que resulta excesivo si se compara con las constituciones de otros países, o con nuestras mismas constituciones de antaño.

La presente investigación tiene como finalidad conocer las causas que permiten esta desmedida actividad reformativa, la cual, lejos de propiciar las condiciones necesarias para lograr el desarrollo económico, político, social y cultural del país, ha lesionado gravemente el orden establecido, penetrando al fondo, destruyendo la esencia del ideal de justicia y tergiversando el Estado de Derecho.

Independientemente de la respuesta a la que pueda arribarse después de examinar el problema, es evidente que se han llevado a cabo reformas y adiciones a la Constitución poco pensadas y aprobadas **"al vapor"**, algunas **innecesarias y otras muy negativas**, porque no han creado las condiciones idóneas para lograr el desarrollo y progreso del país, sino todo lo contrario, han propiciado recurrentes crisis económicas, levantamientos armados e inestabilidad política.

Las dificultades económicas de los últimos años han ocasionado un deterioro en los niveles de vida de la mayor parte de la población, la cual día con día se enfrenta a graves situaciones de inseguridad, desempleo, corrupción; falta de vivienda, bienestar social, salud, educación, transporte; violación de derechos humanos, narcotráfico, lavado de dinero, etc.

A pesar del número exagerado de reformas constitucionales, los objetivos tradicionales del gobierno mexicano han sido absolutamente insatisfechos, y esta muy lejos de nuestra realidad lo que la Constitución persigue: **Que todos los mexicanos tengamos una existencia digna.**

CAPITULO I

SOBERANIA Y PODER CONSTITUYENTE

1.- CONCEPTO DE SOBERANIA

Los estudios sobre la soberanía, abundantes y valiosos por una parte, son extraordinariamente abstractos; tratan de justificar e historiar la compleja evolución del concepto que coincide con la historia del poder. Así, el concepto de soberanía ha ido evolucionando notablemente, desde considerarse como la magnitud del poder de un monarca, hasta cifrarse en el poder de autodeterminación de una nación, dentro de la doctrina americana.

Es uno de los conceptos más controvertidos, desde Juan Bodino - en el siglo XVI - hasta nuestros días; pero no es nuestro propósito entrar en esta polémica, sino señalar los matices que interesan dentro de nuestro constitucionalismo, ya que las constituciones mexicanas, desde la primera, aceptaron tal concepto como postulado fundamental.

Antes de pasar al estudio en particular de la soberanía en nuestro país, a grandes rasgos señalaremos el origen y la evolución de la idea de soberanía.

En la antigüedad no se pudo plantear el concepto de soberanía porque no existió ningún poder ajeno al Estado que se le opusiera. La idea de soberanía apareció en las postrimerías de la Edad Media para justificar el triunfo absoluto del rey, que encarnaba al Estado, frente a los señores feudales y al papado, que le disputaban ese poder .

Con el tiempo y a lo largo de diversas polémicas llegó a nacer el concepto de Estado soberano: primero el Estado se encontraba sometido a la Iglesia; después tuvo un poder igual al de la Iglesia y finalmente el Estado se colocó en un plano de poderío superior al de la Iglesia.

Uno de los pensadores que se ocuparon con mayor intensidad del problema de la soberanía fue Juan Bodino, que vivió del año 1530 a 1591, o sea, en pleno siglo XVI; ese autor definió por primera vez al Estado en funciones de su soberanía: “ El Estado es un recto gobierno, de varias agrupaciones y de lo que les es común, con potestad soberana”.¹

Posteriormente en la etapa del absolutismo monárquico, se formuló y afirmó el predominio del rey, ensanchándose sin límites su poder soberano, de modo tal que como asienta el jurista mexicano Tena Ramírez “ El Estado soberano se identificó con su titular y el rey pudo decir que el estado era él ”.² Francia y España sostuvieron y practicaron tal idea, que fue seguida por los principales monarcas que se liberaron de la tutela papal. Afortunadamente hoy en día poco tienen que ver los poderes soberanos de las llamadas monarquías absolutas con el contenido actual de la soberanía o con su ejercicio.

En el siglo XVIII, con influencia de la ilustración el concepto evoluciona, ya que el monarca deja de ser el titular de la soberanía y pasa a serlo el pueblo. El principal expositor de estas ideas fue el filósofo ginebrino Juan Jacobo Rousseau: “Dentro del Estado, cada individuo posee una parte igual e inalienable de soberanía, considerada en su totalidad; y se recobra de nuevo, bajo la protección del Estado, los derechos de que se

¹ Bodino, Juan, cit. por Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano* 22a ed., México, p.5

² Tena Ramírez, loc. cit.

desprendió primeramente”. Enseguida sostiene: “ La voluntad general es la única manifestación de soberanía”, para luego concluir: “ De igual modo que la naturaleza da a cada hombre un poder absoluto sobre todo lo suyo. Este mismo poder es el que, dirigido por la voluntad general, lleva el nombre de soberanía”.³

Indudablemente la doctrina de Rousseau tuvo una trascendencia extraordinaria en la evolución del pensamiento político de su tiempo y de los tiempos posteriores. La mayor parte de los postulados de la revolución francesa y del liberalismo, que fue su consecuencia, tuvieron su origen y su base precisamente en esta concepción de Rousseau.

Además, este autor señaló de manera enfática en su obra el Contrato Social que: “ La soberanía es indivisible por la misma razón que es inalienable; porque la voluntad es general, o no lo es; la declaración de esta voluntad constituye un acto de soberanía y es ley”.⁴

Del proceso histórico la doctrina europea ha recogido los siguientes conceptos:

La soberanía significa “ la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder”, afirma Jellinek.⁵

³ Rousseau, Juan J., cit. por Daniel Moreno, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1993, p. 257

⁴ Rousseau, Juan J., *El Contrato Social*, Editorial Porrúa, México, 1968

⁵ Citado por Tena Ramírez, ob. cit., p. 6

De acuerdo con la noción positiva de Carré de Malberg, la soberanía es “ Una potestad pública que se ejerce autoritariamente por el Estado sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional ”.⁶

En estas nociones encontramos las dos características del poder soberano: independencia y supremacía. La primera es cualidad de la soberanía exterior, ya que el poder soberano de un Estado existe sobre bases de igualdad con relación a los demás Estados soberanos. La segunda en cambio, se refiere exclusivamente a la soberanía interior, debido a que la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro de la órbita del Estado; dicho en otras palabras:

*“Ninguna potestad superior a la suya en el exterior,
ninguna potestad igual a la suya en el interior”⁷*

La doctrina moderna europea insiste en que el titular del poder soberano es el Estado, en contraposición encontramos al sistema norteamericano, dentro del cual el único titular de la soberanía es el pueblo o nación.

En torno a lo anterior, estamos de acuerdo con Laski, en que en el sistema americano no tiene cabida la soberanía del órgano, de los gobernantes o del Estado, porque ni los poderes federales, ni los poderes estatales, ni en suma, ninguna persona física o entidad moral que desempeñe funciones de gobierno puede entenderse, en este sistema, como jurídicamente ilimitada, ya que los poderes del Estado obran en ejercicio de facultades recibidas, expresas y naturalmente limitadas. Este principio

⁶ Loc. Cit

⁷ Carré de Malberg, cit. por Tena Ramírez, Loc. cit

será la base de todo nuestro estudio en el campo del derecho constitucional mexicano, el cual pasamos enseguida a exponer:

En México, desde la Constitución de Apatzingán hasta la vigente de 1917, el concepto e interpretación de la soberanía ha permanecido como la facultad absoluta de autodeterminarse que tiene una nación mediante la expedición de la ley suprema.

En la Constitución de Apatzingán se establece la soberanía como facultad fundamental del pueblo; se declara que la autonomía del país, para gobernarse es absoluta, al tiempo que se afirma que la ley es una e igual para todos, sin privilegios.

En el Acta Constitutiva de la Federación, del 31 de enero de 1824, se expresaba: “ La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más”.

En las Bases de Organización Política de la República Mexicana del 13 de junio de 1843 se señalaba: “ La Nación mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y SOBERANA, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular”.

Los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución de 1857, pasaron a la Constitución de Querétaro sin ninguna modificación. Aunque a la fecha el artículo 41 ha sido reformado y adicionado en cinco ocasiones.

En la Ley Suprema de 1917, que es la que actualmente nos rige, el artículo 39 señala 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”.⁸

Este artículo es el sustento de la filosofía política de la Constitución para normar toda relación de poder entre pueblo y gobierno.

La primera parte del precepto constitucional implica que el pueblo es el soberano y que la soberanía del pueblo sólo tiene jurisdicción dentro del ámbito nacional.

La segunda parte de dicho precepto implica que el gobierno y todos sus poderes provienen del pueblo, tienen origen en él, por lo que son un producto de la decisión del pueblo, como una forma de autodeterminarse; y asienta una doble condición para el poder público: derivar del pueblo y actuar para beneficio del pueblo, y si ésto no se cumple, el poder público es ilegal, además ilegítimo.

⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ediciones Delma, México, 1997.

Y la última parte implica que la soberanía del pueblo es un derecho inalienable, que no puede perder ni transferir y que en cualquier momento el pueblo puede ejercer su soberanía decidiendo y sustituyendo la forma de su gobierno y a sus gobernantes. Y si puede cambiar los preceptos de forma de gobierno también puede cambiar otras disposiciones menos o igual de fundamentales.

En una palabra, la voluntad del pueblo está por arriba de la ley y del gobierno. El pueblo es el soberano nacional que decide a voluntad el gobierno y en su organización jurídica lo establece para su beneficio y lo puede cambiar en cualquier momento.

“Lástima que la realidad sea tan diferente de la ley. En nuestra realidad mexicana la situación es la opuesta exactamente. El que casi es un cero a la izquierda en materia de voluntad propia es el pueblo. O más bien, existe pero es irrelevante para la autoridad. Pues el gobierno es todo”.⁹

El presidencialismo basado en el sistema político de control para el monopolio del poder, apoyado en el poder económico, administrativo y de autoridad del aparato público, central, local y paraestatal; junto con los brazos armados del ejército y la policía, constituye el verdadero poder soberano, con todas sus características de independencia y libertad, supremacía y casi omnipotencia.

Esta soberanía presidencial es ilegal e ilegítima pues va contra la filosofía política democrática de que, a quien corresponde por derecho

⁹ Saldaña Harlow, Adalberto. *Ensayos para una teoría política de la Constitución*, ANAD, México, 1997.

natural y formal la soberanía es al pueblo, y a pesar que el mismo poder público viola la Constitución, ésta no pierde su fuerza y vigor.

El poder público que se ha creado, no acata la voluntad soberana del pueblo y se sale de la ley. Por lo tanto corresponde a la sociedad, a cada uno de sus integrantes, pugnar con la ley en la mano para que el gobierno cumpla la obligación constitucional de respetar la soberanía.

El pueblo mexicano en la actualidad está en una contienda justa por defender sus derechos naturales y formales, así como la legitimidad socio-política de sus demandas mediante el cumplimiento de la Constitución. Pero hay que desarrollar la cultura popular del ejercicio de la ley frente a la arbitrariedad del poder para contrarrestarla, junto con su impunidad.

Ahora bien, pasando a la redacción de los artículos 40 y 41 de nuestra Ley Fundamental, encontramos que se plasma la razón jurídica del sistema federal mexicano como parte esencial de la unidad nacional, pues establecen que:

ARTÍCULO 40: " Es 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 esta ley fundamental".

ARTÍCULO 41: " 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 regimenes 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 renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas... ”¹⁰

En el primero de los artículos que acabamos de transcribir, vemos que el orden jurídico de nuestro país encuentra en el sistema federal su principal punto de apoyo y la connotación más clara de su forma de organización política; la cual determina que sea republicano, representativo, democrático y federal.

“Cuando el constituyente mexicano de 1917 define en nuestro país la existencia de una forma republicana, podemos inferir - dice Calzada Padrón - que es el pueblo soberano quien renueva periódicamente al titular o titulares del poder ejecutivo de la federación y de los estados. La renovación se efectúa a través de la elección popular que es la que en primerísimo lugar viene a determinar, por mayoría de votos, en quien recaerá la designación para el ejercicio del puesto”, continúa diciendo: “La disposición constitucional, que convierte a México en una república representativa, se traduce en el hecho de que es el pueblo quien elige mediante los instrumentos políticos-electorales establecidos, a un grupo de personas que, en número previamente determinado, tendrán la legítima representación popular...”¹¹

Analizando lo anterior, cabe preguntarse si las personas que nos representan han sido legitimadas por la elección popular.

¹⁰ Constitución..., ob. cit.

¹¹ Calzada Padrón, Feliciano. *Derecho Constitucional*, México, 1995, pp. 118-119

La representación política tal y como la conocemos en la actualidad, sirve para instrumentar la escisión entre titularidad y ejercicio de la soberanía. La primera se atribuirá al pueblo, mientras que su ejercicio se hará a través de órganos constitucionales permanentes. Aún en los países más democráticos los únicos controles que el pueblo soberano puede operar, o las únicas manifestaciones de su titularidad, consisten en elegir a los órganos que ejercen la soberanía; y, en el mejor de los casos, manifestar a través de un referéndum su voluntad en relación a las leyes. Pero independientemente de estas manifestaciones, la incidencia del soberano, del titular de la soberanía, en el ejercicio de ésta, es inexistente.

Lo grave es que la técnica de la representación y sus repercusiones en cuanto a la escisión de titularidad y ejercicio de la soberanía, no sólo ha supuesto la desvinculación de los representantes de sus electores, sino que la propia técnica de la representación se ha independizado en ocasiones de su causalidad que sólo debía ser la elección. De modo que se califica de representantes, no sólo a los que encuentran su legitimación en la elección sino en otros sistemas, por ejemplo, la designación por quien, a su vez, no ha sido elegido. Esta práctica está bastante extendida y el sistema mexicano ha sido paradigmático a estos efectos.

En definitiva, esta independización de la técnica de la representación de la técnica de las elecciones, ha venido a legitimar dictaduras en las que, proclamándose o no la soberanía del pueblo, éste no puede ni siquiera elegir a sus representantes.

Por su parte, el artículo 41 constitucional señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, y que la renovación de dichos poderes (ejecutivo y legislativo) se realizará mediante elecciones. Y es aquí donde nos cuestionamos lo siguiente: ¿ Qué es realmente lo que la sociedad elige? ¿ Un presidente que venga a tomar

decisiones unilaterales y con ellas gobierne, haciendo uso del poder público? ¿Un legislador que elabore leyes según su voluntad o las indicaciones del Presidente? No cabe duda que ésto es lo que sucede en la práctica común, pero no es lo que debería ser, ya que el propósito de la reforma electoral es mejorar, y no preservar lo negativo de las prácticas actuales.

La sociedad mexicana, como requisito indispensable, debe utilizar los procesos electorales para seleccionar mandatos, entre las ofertas políticas de partidos y candidatos. Y las promesas de campaña no deben aceptarse como demagógicas y mecanismos de engaño político-social, sino como obligaciones jurídicas.

Es obligado tener presente el sentido de finalidad de las elecciones: que el pueblo pueda ejercer su soberanía; mediante la expresión de la voluntad general; para el bien común.

Una vez expuesto lo anterior y en el entendido de que la soberanía es la facultad absoluta que tiene un pueblo para autodeterminarse mediante la expedición de la ley suprema, nos referiremos enseguida al autor de dicha ley.

2.- PODER CONSTITUYENTE

El poder creador de la Constitución cuyo título universalmente reconocido es el de Poder Constituyente Originario, nació durante la Revolución Francesa, siendo el Abate Emmanuel Sieyés (1748-1836) quien lo tomó con mayor interés, lo vigorizó y lo condujo hacia su aceptación universal.

En su clásico ensayo *¿Qué es el tercer estado?* sostiene este autor que: “antes de la nación y por encima de ella, sólo existe el derecho natural. La nación como poder constituyente, decide una Constitución para someter a sus mandatarios; la nación es el origen de todo, su voluntad es siempre legal; es la ley misma”.¹² Es Sieyés quien por primera vez se refiere al poder constituyente identificándolo como una de las características de la nación y como quien decide sobre la Constitución que le da al gobierno.

A partir del siglo XVIII, en los prolegómenos, durante y después de la Revolución Francesa, las nuevas estructuras políticas empezaron a fundarse con mayor rigorismo con la participación de los individuos, de los ciudadanos y de los grupos sociales, alejándose del control gubernamental del Emperador y del Rey, cuyo recio absolutismo suponía que a través de su figura y personalidad girara toda la vida y desarrollo de los pueblos.

Apareció entonces el contractualismo con toda su fuerza, las viejas teorías que hablaban sobre la necesidad de convenir responsabilidades, obligaciones y derechos volvieron a estar en boca de estudiosos doctrinarios o pragmáticos y revolucionarios. Ahí en ese momento y en esas circunstancias, surgió lo que se conoce como la doctrina del Poder Constituyente Originario, y a partir de entonces se inició la integración de un modelo más amplio de participación social, de colaboración ciudadana en la conformación de la organización del Estado.

Veamos ahora el pensamiento de tratadistas consagrados como Emmanuel Sieyés, Ferdinand Lassalle, Carl Schmitt y Maurice Hauriou,

¹² Sieyés, Emmanuel, Cit. por Jorge Carpizo, *Estudios Constitucionales*, México, 1996, p. 566

quienes manejan la ortodoxia del pensamiento que podríamos llamar conservador en esta materia.

Sieyés¹³ parte en su expresión de la doctrina de la representación política, a la que dice se llega a través de la aceptación de la existencia de tres estadios fundamentales en la formación de la asociación humana.

El primero corresponde a la etapa en la que el individuo en estado de naturaleza resuelve asociarse para obtener mayores satisfactores y posibilidades superiores de supervivencia; es el principio, el origen de la voluntad, expresión de su propio deseo de asociación.

El segundo se inicia cuando los asociados desean otorgar consistencia a su unión; confieren y convienen entre ellos necesidades públicas y las formas de proveerlas. Se expresan conscientes de la necesidad de una voluntad común y de su unidad, sin la cual no sería posible llegar a formar un todo capaz de crear y actuar.

Y el tercero, cuando conforman, cuando estructuran una voluntad común representativa. Los asociados numerosos y dispersos radican en una amplia y extensa superficie que les impide ejercitar fácilmente su voluntad, por lo que consideran la necesidad de organizarse para velar y proveer las atenciones públicas y confían el ejercicio de esta porción de voluntad común y por consiguiente de poder, a algunos de entre ellos. Tal es el origen de un gobierno ejercido por procuración.

¹³ Sieyés, Emmanuel, *¿Qué es el tercer estado?*. Editorial Americallé, Buenos Aires, 1943, pp. 102-103

Ahora bien, el propio Sieyés establece y aclara que el gobierno nacido en las condiciones expresadas, no obtiene la universalidad de los derechos o de los deseos de la comunidad; porque ésta se reserva la parte fundamental de su propia estructura, entregando sólo a sus delegados la porción necesaria para mantener el buen orden, por lo que no podrán ejercerla como un derecho propio sino estrictamente por común.

En su esencia el pensamiento de Sieyés nos conduce a la consideración de que el individuo en estado de naturaleza se integra y asocia por necesidad o por convicción, por la expresión de su propia voluntad, conformando una Asamblea, la que mediante la determinación de un cuerpo de disposiciones reglamentadas, básicas, fundamentales, esenciales, que ella misma produce, define y proyecta su propio Gobierno y forma de ser; Gobierno que no recibe o a quien no se entregan todas las facultades y competencias que conserva la propia comunidad del individuo asociado; el que en cualquier momento de acuerdo con su voluntad y consentimiento puede modificar lo establecido y conducido. Para el Abate Sieyés la Constitución es un instrumento capaz de ser modificado en cualquier momento por la voluntad expresa de la comunidad.

En el mismo orden de ideas, pocos años después el ilustre tratadista Ferdinand Lassalle expresa lo que considera es la esencia básica y fundamental de la estructura de la norma constitucional y la hace radicar en los factores reales de poder que - indica- rigen en el seno de cada sociedad, son así fuerza activa y eficaz, que informa todas las leyes e instituciones jurídicas en cuestión, haciendo que no puedan ser en sustancia, de ninguna otra forma más que tal y como son.¹⁴

¹⁴ Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, editorial Siglo XX, 1964, pp. 35 y ss.

Una Constitución, señala el tratadista alemán Lassalle, es la suma de los factores reales de poder que rigen en un país; y su contextura de carácter sociológico se compenetra, se ubica en lo jurídico si tomando esos factores reales de poder se les da expresión escrita, convirtiéndose automáticamente en derecho, en instituciones jurídicas, de tal forma que quien atente contra ellos atenta contra la ley y es castigado.

Lassalle expresa que lo fundamental, lo básico en la Constitución es la comprensión de los elementos o juicios trascendentes que existen en cada comunidad y que deben ser respetados, orientados y salvaguardados por una regla de conducta que al establecer dicha respetabilidad ordene la forma de ser de la comunidad en función de principios y valores que ella misma determine. Lo contrario conformaría el desplazamiento de los factores reales efectivos de poder dentro del país creando una norma de conducta o una Constitución sin ningún resultado práctico por no ajustarse a la realidad, a los factores reales.

Más tarde Carl Schmitt, autor de la Constitución Alemana de Weimar, al analizar el Poder Constituyente, lo ubica como la más grande e importante decisión política de la comunidad, y lo define como “la voluntad política cuya fuerza y autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así, la existencia de la vida política como un todo”.¹⁵

Marca como se observa la existencia de una voluntad política previa a la adopción de una decisión, lo que implica la existencia de un

¹⁵ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, 1966, pp. 57-58

pueblo con entendimiento político, con conciencia, a quien se atribuye la conformación, la manera de ser de su ordenamiento constitucional.

Para este cuidadoso tratadista, la Constitución tiene su fundamento en una decisión política que tomó un ser político sobre el modo y la forma del propio ser. Así el poder constituyente pertenece al mundo del ser, es parte viva de la existencia de la propia comunidad.

Para Maurice Hauriou sobre la Constitución escrita, sobre la norma fundamental positiva, esto es discutida y aprobada por una Asamblea de representantes, existe todavía una ley suprema, superior, abstracta, que conforma todos los principios fundamentales del régimen. Ello lo conduce a afirmar la prevalencia de una superlegalidad constitucional, la cual debe reunir dos condiciones: primera, un Poder Constituyente que se encuentra por encima de los constituidos, acompañado de un procedimiento especial de revisión que le da un carácter de rígido; y segundo, la organización de un control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes.¹⁶

En ese instante, la superlegalidad o legitimidad se transforma en disposiciones jurídicas, en mandamientos expresos, concretos, que son los que conforman la ley constitucional, como ley básica, fundamental.

Observada someramente la opinión de los tratadistas, podemos concluir en la existencia de un claro consenso; para ellos, el Poder Constituyente Originario conforma la voluntad del pueblo en una acepción intrínseca y por ello real que no desaparece, ni agota en ningún momento, es prevalente y está en condiciones de ejercerse cuando quienes lo integran así lo determinan.

¹⁶ Hauriou, Maurice, *Derecho Público y Constitucional*, p. 311

Hasta aquí dejamos el pensamiento de los clásicos y sus teorías del Poder Constituyente, para continuar con la doctrina moderna.

El constitucionalista mexicano Ignacio Burgoa, inicia su estudio del tema que nos ocupa, señalando que el término y la idea de “poder” entrañan actividad, fuerza, energía o dinámica; y que el adjetivo “constituyente” indica la finalidad de esta actividad, fuerza, energía o dinámica, y que tal finalidad se manifiesta en la creación de una Constitución que estructure normativamente a un pueblo. En base a lo anterior, define al poder constituyente como “una potencia encaminada a establecer un orden constitucional, o sea, una estructura jurídica fundamental de contenido diverso y mutable dentro de la que se organice un pueblo o nación, se encauce su vida misma y se normen las múltiples y diferentes relaciones colectivas e individuales que surgen de su propio desarrollo”.¹⁷

Para Jorge Carpizo, el poder constituyente consiste en: “La facultad de decisión sobre la organización jurídico-política de la comunidad”; en otras palabras “ es la atribución de estructurar libremente una Constitución, de constituir un orden jurídico”.¹⁸

En el mismo sentido, para Sábica el poder constituyente es “La facultad y la función correspondientes a la calidad política que pertenece al hombre, en comunidad. Es poder creativo, de ingeniería política, de construcción y estructura relacional de la convivencia que le impone su condición de animal social”.¹⁹

¹⁷Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1973, p. 281.

¹⁸ Carpizo, Jorge, Ob. Cit., p. 569

¹⁹ Idem.

Para Linares Quintana, el poder constituyente es “La facultad soberana de un pueblo para otorgarse su ordenamiento jurídico-político fundamental originario a través de una Constitución”.²⁰

Para Bidart Campos, el poder constituyente es “La competencia, capacidad o energía para constituir o dar constitución al Estado, es decir, para organizarlo, para establecer su estructura jurídico-política”.²¹

Ahora bien, una vez hecho este sucinto recorrido doctrinal sobre lo que se ha dicho que es el poder constituyente, nos queda claro que su titular es el mismo titular de la soberanía; en este sentido surge la siguiente interrogante ¿Cómo ejerce el pueblo el poder constituyente?

Al respecto, Burgoa señala que “el pueblo o nación como unidad real, no puede por sí mismo ejercer el poder constituyente”, y agrega “ es imposible física y psicológicamente que todo el conjunto humano que representa se dé una Constitución ... en atención al número considerable de sus componentes, al vasto territorio sobre el que se asienta, a la heterogeneidad de los sectores sociales que lo integran, en una palabra, a una variedad y multiplicidad de factores de hecho”.²²

Por lo tanto, el ejercicio del poder constituyente se tiene que depositar en un cuerpo, compuesto de representantes populares que se denomina Congreso o Asamblea Constituyente y cuya misión única consiste en elaborar un Constitución a nombre del pueblo. En base a estas consideraciones podemos concluir que este cuerpo es el órgano a quien el

²⁰ Loc. cit.

²¹ Loc. cit.

²² Burgoa, Ignacio, Ob. cit. p. 285

ejercicio de dicho poder se confía, y el poder constituyente es la energía, fuerza o actividad soberana de darse una Constitución.

Por otra parte, debe advertirse, que la Asamblea o Congreso Constituyente, goza de amplia libertad para crear la ley fundamental, sin que actúe acatando instrucciones específicas y expresas de su representado; sin embargo, sobre su actuación existe un conjunto de principios, ideales o fines que debe respetar. De tal forma que el autor de la Constitución carece en su tarea de limitaciones jurídicas, pero no en términos absolutos, pues tiene límites de carácter extra o meta constitucionales.

Su primera y fundamental limitación - la que Tena Ramírez llama inmanente y Jorge Carpizo de finalidad- la tiene en la determinación de establecer un orden jurídico, y no la anarquía, ya que ese es el fin de toda Constitución. Luego entonces, lo que depende del poder constituyente, no es el determinar si el orden jurídico debe existir sino sólo el cómo ha de organizarse.

Otras limitaciones son de índole histórica y sociológica, como el reconocimiento de la personalidad humana y el principio de la separación de poderes.

Los factores reales de poder que rigen en el seno de toda sociedad y que introducidos en el texto fundamental se erigen en derecho, en instituciones jurídicas, constituyen también un límite de índole política a la tarea del constituyente.

El derecho internacional es otra limitación impuesta a la voluntad del constituyente, pues el orden jurídico que crea tendrá que restringirse al territorio de ese Estado, no podrá desconocer los tratados que haya firmado el régimen anterior o desconocer el derecho internacional y difícilmente

podrá desconocer las facultades que el derecho internacional señala a los extranjeros.

Ahora bien, ¿Cómo actúa el Poder Constituyente una vez realizado su cometido de crear la Ley Suprema? Según la doctrina desaparece para dar paso a los poderes constituidos a los que crea, dentro de los cuales se comprende el que se ha conocido con el nombre de Poder Constituyente Permanente, integrado por la asociación del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados, capaz de alterar la Constitución mediante adiciones y reformas a la misma. Lo cual quiere decir, en consecuencia, que dicho poder no tiene facultad para abrogar la Constitución en vigor, sustituyéndola por otra, pues esa facultad no está incluida en las únicas que tiene el poder reformador, y que son las de adicionar y reformar, las cuales se ejercitan siempre sobre una ley que existe y sigue existiendo.

Un arduo defensor de esta idea es el prestigiado maestro Felipe Tena Ramírez quien considera, tomando como fundamento el artículo 135 de la Constitución en vigor, que la facultad que la misma Constitución otorga en citado precepto al Congreso Federal y a las legislaturas, representa una participación de la función soberana, esto debido a que el órgano legislativo puede en efecto, cumpliendo ciertas formalidades, alterar el texto constitucional.

Considerando lo anterior, concluye que la función que este órgano realiza en materia constitucional, representa una verdadera labor constituyente, por lo que merece el nombre de Poder Constituyente Permanente.²³

²³ Tena Ramírez, Ob. cit., p. 46.

Una vez integrado este órgano su labor será la de adicionar y reformar la Constitución únicamente, no pudiendo por ningún motivo derogar totalmente el ordenamiento supremo.

Las ideas del maestro Tena Ramírez respecto a la competencia del órgano revisor de la Constitución son correctas, pero debemos dejar claro que el nombre propuesto por dicho jurista para el citado órgano revisor es muy infortunado, esto debido a que el simple hecho de aludir a la palabra “constituyente” implica el hecho de crear, circunstancia que se contrapone a la realidad, ya que todo órgano revisor es creado por lo que no le es dado sobreponerse al poder que le dio origen, esto sería destruirse.

Ahora bien, como lo hace notar el mismo Tena Ramírez, el problema más serio que se presenta en el tema que nos ocupa es el siguiente: ¿Hasta dónde llega la facultad que para reformar la Constitución tiene el poder revisor?

Existen -para dar respuesta- dos corrientes doctrinarias que son opuestas. La primera, sostiene la idea de que el órgano reformador no tiene facultad para alterar ciertos principios básicos de la ley suprema; y la segunda, la moderna doctrina francesa a favor de permitir al poder revisor la facultad ilimitada de reformar parcial o totalmente la Constitución.

Según Carl Schmitt, el órgano creado por la Constitución para reformarla, sólo tiene competencia para modificar las leyes constitucionales, pero no las decisiones fundamentales: decisión a favor de la República, decisión a favor de la forma federal, decisión a favor de una

forma parlamentario-representativa, decisión a favor del Estado de Derecho y división de poderes.²⁴

La misma tesis de Schmitt la sustentan el francés Maurice Hauriou, el inglés W. Bagehot, el italiano Paolo Barile, el español Luis Sánchez Agesta, el norteamericano William R. Marbury, el argentino Juvenal Machador Doncel y el mexicano Emilio Rabasa, entre otros.²⁵

En la moderna doctrina constitucional francesa encontramos autores como Carré de Malberg, Duguit, Burdeau y Lafarriere, que convergen en la idea de que el órgano revisor puede reformar parcial o totalmente la Constitución y puede aún cambiar la forma de gobierno; pero cualquiera que sea la importancia de este cambio constitucional, sea total o parcial, habrá de operarse según las reglas fijadas por la misma Constitución que se trata de modificar.

El último de los autores señalados expresa con mayor amplitud su idea, pues afirma que: “Desde el punto de vista jurídico, el procedimiento que consiste en decretar la inmutabilidad de una parte de la Constitución carece de valor. El poder constituyente que se ejerce en un momento dado no es superior al poder constituyente que se ejercerá en lo porvenir, y no puede pretender restringirlo, así sea en un punto determinado. Disposiciones de este género son simples votos, manifestaciones políticas, pero no tienen ningún valor jurídico, ninguna fuerza obligatoria para los constituyentes futuros. Toda Constitución debe ser revisable en su totalidad...”²⁶

²⁴ Citado por Tena *Derecho.....*, Ob. cit. pp. 47-49.

²⁵ Idem, pp. 49-50

²⁶ Idem, p. 53.

En el mismo sentido Munro, uno de los tratadistas norteamericanos de mayor autoridad en estos días dice: “Una Constitución es manifestación de la soberanía popular, y una generación del pueblo difícilmente podría imponer, para siempre, una limitación a la soberanía de las futuras generaciones. Esto constituiría un gobierno de los cementerios”.²⁷

Conociendo estas dos corrientes doctrinarias, veamos que ocurre entonces en el caso de México.

Dentro de nuestro derecho constitucional a falta de disposición expresa en el texto fundamental, se puede llevar a cabo por vía de reforma o adición cualquiera modificación a la ley suprema, incluso a los llamados preceptos básicos o decisiones políticas fundamentales - como dijera Schmitt- y es únicamente el órgano revisor de la Constitución, establecido en el artículo 135 quien puede reformar en cualquiera de sus partes a la Ley Fundamental.

El defecto que encuentra el maestro Tena Ramírez, y compartimos su opinión, es que los integrantes de dicho órgano no son individuos designados para una función constituyente, la cual requiere aptitudes distintas a las del legislador ordinario; además la voluntad de los electores no tiene por objeto designar representantes constituyentes y tampoco tiene oportunidad de aceptar o no las reformas constitucionales llevadas a cabo por unos representantes que no fueron designados expresamente para ese objeto. Por último señala que : “ la facilidad de realizar las reformas en un solo proceso, dentro de un solo ejercicio legislativo, sin consulta anterior ni posterior al pueblo, no solamente significa desvinculación entre el pueblo y

²⁷ Idem, p. 54.

los reformadores, sino también permite la prodigalidad de las reformas, que hasta la fecha alcanzan en la Constitución de 17 un número excesivo”.²⁸

Por esta razón pensamos que para subsanar este defecto se debe dar participación directa en las reformas constitucionales al titular de la soberanía por medio del referéndum o el plebiscito. Pero esta consideración la reservamos para ser analizada más adelante, en el capítulo correspondiente a las reformas constitucionales.

3.- SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION

Casi todas las constituciones escritas señalan que la Constitución es la norma suprema del país, la de mayor jerarquía dentro del orden jurídico, y por tanto, una norma contraria a ella no debe ser aplicada.

El artículo 133 de la Constitución establece el principio de la supremacía constitucional y la jerarquía de las leyes en el orden jurídico mexicano, el cual a la letra dice:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

²⁸ Idem, p. 61.

De la primera parte de este precepto se desprende que la Constitución es superior a las leyes federales, porque éstas para formar parte de la ley suprema deben “emanar” de aquélla, asimismo los tratados necesitan estar de acuerdo con ella.

El principio de la supremacía constitucional se ha establecido en todas las constituciones mexicanas, aunque en algunas de forma no muy clara. El artículo 126 de la Constitución de 1857 fue tomado literalmente de la Constitución norteamericana y es el que quedó en nuestra ley suprema vigente con el numeral 133. De la interpretación del texto primitivo del artículo 133 surgían dudas y confusiones acerca de si la Constitución y los tratados eran de jerarquía igual, o si había diverso rango entre la primera y los segundos; o más aún, si los tratados internacionales ocupaban rango superior al de la Constitución como se llegó a suponer. Por tal razón hubo la necesidad de introducir en el artículo 133 la reforma de 18 de enero de 1934, con la cual nuestra Constitución se afilió, expresamente y de modo indudable, a la tesis del predominio del derecho natural sobre los tratados.

CAPITULO II

FACULTAD REVISORA EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MEXICO

Nuestras Leyes Fundamentales han adoptado diferentes sistemas para reformar o adicionar la Constitución. Toca abordar el estudio, aunque limitado y concreto, de dichos procesos reformadores en la historia constitucional de nuestro país, para poder señalar cual ha sido el más acertado, en el sentido de no permitir la proliferante actividad reformatoria que se ha podido llevar a cabo con el procedimiento que señala la Constitución vigente.

Hemos de darnos cuenta, a través del análisis que hagamos de cada una de las Constituciones, y particularmente de los debates llevados a cabo con motivo de la inclusión de tales preceptos en la Constitución de 1857, que existió vivo interés en el Constituyente por dotar a la Ley Suprema de un capítulo especial que estableciera el procedimiento para llevar a cabo las reformas constitucionales.

ACTA CONSTITUTIVA DEL 31 DE ENERO DE 1824 Y CONSTITUCION FEDERAL DEL 4 DE OCTUBRE DEL MISMO AÑO. Fueron estos documentos constitucionales los que llevaron a cabo la organización definitiva del Estado Mexicano. Son estas leyes supremas las que imprimen la independendencia jurídica total, en virtud de haber sido elaboradas por hombres del suelo de México tan ilustres como, Valentín Gómez Farías, Crescencio Rejón, Miguel Ramos Arizpe, José María Cobarrubias, Fray Servando Teresa de Mier y otros ideólogos de la época. Solamente nos referiremos a la Constitución Federal, ya que el Acta

Constitutiva en su artículo 35, remite su variación a lo que diga la Constitución General.

En abril de 1824 se presentó un proyecto de Constitución que, por lo que se refiere al capítulo de reformas, fue aprobado casi en su totalidad, con la supresión de cuatro artículos, que a nuestro entender hacían más explícito el procedimiento, y en uno de ellos se fijaba un quórum determinado. Para mayor claridad transcribimos dichos artículos.

A.P.T.F.U.L.C. 172: Para calificar la necesidad de reformas y adiciones a la Constitución y Acta constitutiva, deberán concurrir las dos terceras partes de los votos de los individuos presentes en ambas Cámaras.

A.P.T.F.U.L.C. 176 : Cuando el Congreso se encargue de reformar, se limitará a hacerlo en los artículos cuya reforma hubiere reputado necesario el Congreso anterior.

A.P.T.F.U.L.C. 177: Para adicionar la Constitución, se observarán las mismas reglas y requisitos que se prescriben para la reforma de determinados artículos de ella misma.

A.P.T.F.U.L.C. 179: Las reformas y adiciones que hiciere el Congreso General, según lo prevenido en esta elección, se tendrá por partes de la Constitución y el Presidente sin excusa las hará publicar y guardar como tales.

Con la supresión de los anteriores preceptos, el capítulo a que nos estamos refiriendo quedó en los siguientes términos:

Artículo 166: Las Legislaturas de los Estados podrían hacer observaciones, según les parezca conveniente sobre determinados artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva, pero el Congreso General no las tomará en consideración sino precisamente el año de 1830.

Artículo 167: El Congreso en este año se limitará a calificar las observaciones que merezcan sujetarse a la deliberación del Congreso siguiente, y esta declaración se comunicará al Presidente, quien la publicará y circulará sin poderle hacer observaciones

Artículo 168: El Congreso siguiente, en el primer año de sus sesiones ordinarias se ocupará de las observaciones sujetas a su deliberación, para hacer las reformas que crea convenientes, pues nunca deberá ser uno mismo el Congreso que haga la calificación prevenida en el artículo anterior y el que decreta la reforma

Artículo 169: Las reformas o adiciones que se propongan en los años siguientes al de 30, se tomarán en consideración por el Congreso en el segundo año de cada bienio, y si se calificaren necesarias, según lo prevenido en el artículo anterior, se publicará esta resolución para que el Congreso siguiente se ocupe de ellas.

Artículo 170: Para reformar o adicionar esta Constitución o la Acta Constitutiva, se observarán además de las reglas prescritas en los artículos anteriores, todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones concedido al Presidente en el artículo 106.

Artículo 171: Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la Nación Mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados.

Se desprende de los enunciados anteriores y demás artículos de la Constitución de 1824, que ésta consagra en forma terminante el principio de que la autoridad Constituyente corresponde al pueblo, y que el órgano creado para el efecto de la reforma, jamás debe confundirse con aquél. De aquí que, éste se mueva dentro de las facultades expresas y dentro del ámbito propio de la Constitución dada por el Constituyente. Además, como todos los poderes ordinarios, es un poder limitado, ordinario y constituido.

El sistema creado por la Constitución de 24, no recurre a la apelación directa del pueblo, pues es el mismo órgano legislativo general, poder constituido, en dos períodos distintos y consecutivos el que lleva a cabo la reforma. De esta manera, como apunta el maestro Tena Ramírez, al elegir a los miembros de este segundo Congreso, los electores, sabían que iban a desempeñar la función constituyente, la que tendría que referirse precisamente a las reformas propuestas por las Legislaturas y examinadas por el anterior Congreso.

“La Constitución de 24 estuvo en vigor hasta 1835. Como no podía ser revisada sino a partir del año de 30, según ella misma lo disponía, las reformas que empezaron a proponerse desde 1826 se reservaron para aquel año; pero ni éstas ni las posteriores a 30 (la última de las cuales fue propuesta en 35 por Michelena) llegaron a ser votadas por el Congreso. De

tal modo la Constitución de 24 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación”.¹

LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836. Acorde estas Leyes con el sistema de Gobierno centralista que crearon, se elaboró un sistema de reforma peculiar, que dadas las circunstancias políticas y sociales por las que atravesaba el país, y sobre todo por las personas que en aquel entonces ocupaban el poder, se han hecho una serie de conjeturas, las más de ellas, en contra no sólo del capítulo que se refiere a la reforma de las leyes, sino a todo el sistema. Por otro lado, un grupo de prestigiados maestros, entre ellos el Dr. Tena Ramírez y Dr. Canudas Oreza, afirman que si bien hubo grandes errores en cuanto a la aplicación y observancia de las Leyes, hay que reconocer que fueron éstas las que primero recogieron y desarrollaron los derechos del hombre; asimismo, fueron estas Leyes las que primero dotaron a la Constitución para su defensa, de un órgano de control.

Una de las causas que determinó la originalidad de estas Leyes fue la creación de un Poder especial y supremo, el Poder Conservador, pletórico de facultades y autoridad, entre ellas y para el objeto de nuestro estudio, sancionar las reformas a la Constitución propuestas por el supremo poder ejecutivo, los diputados o las juntas departamentales, según se desprende del párrafo 10, del artículo 12 de la segunda Ley Constitucional, que dice: *“Dar o negar la sanción a las reformas de Constitución que acordare el Congreso, precias las iniciativas, y en el modo y forma que establece la Ley Constitucional respectiva”*.

Dicha Ley es la séptima, la cual regula lo referente a las variaciones de las Leyes Constitucionales. En su artículo primero señalaba que durante

¹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1997*, Edit. Porrúa, México, 1997, P. 154.

un lapso de seis años contados desde su publicación, esta Constitución no podía sufrir alteración en ninguno de sus artículos.

Una vez transcurrido ese tiempo, correspondía a las Juntas Departamentales presentar las iniciativas de variaciones constitucionales, aunque también tenían esta facultad el Supremo Poder Ejecutivo y los diputados, pero en estos casos debía oírse el dictamen de la mayoría de las Juntas de Departamento antes de tomar en consideración la iniciativa.

Aprobadas por el Congreso las variaciones constitucionales debían pasar a la sanción del Supremo Poder Conservador. El único caso en que se podía prescindir de esta sanción estaba previsto en el artículo 38 de la tercera Ley, bajo la siguiente condición: que se hubiere renovado la Cámara de Diputados en su mitad, e insistiere en la iniciativa de ellas la mayor parte de las Juntas Departamentales, y en la aprobación las dos terceras partes de los miembros presentes de una y otra Cámara. Sólo en este caso, repetimos, no se pasaba por la sanción del Poder Conservador y se publicaba desde luego.

Con las indicaciones apuntadas en los párrafos anteriores, hemos de concluir que el órgano reformador creado por las Siete Leyes Constitucionales, dado su hibridismo, no tuvo arraigo en México, por ello la desaparición del mismo y el abandono de nuestros legisladores y hombres de estudio.

PROYECTOS DE CONSTITUCION DEL 23 DE AGOSTO Y 3 DE NOVIEMBRE DE 1842. En estos proyectos se ve claramente el intento de volver al sistema de la Constitución de 1824, aún con modificaciones, ya que la discusión y aprobación de las reformas sería precisamente en el primer año del bienio inmediato, más no serían publicadas como Ley

Constitucional, sino hasta el fin del bienio mismo, en el cual nuevamente serían discutidas.

Reproducimos los artículos de los dos proyectos, que indican exactamente lo mismo. Los artículos 180 y 181 del primero corresponden a los 153 y 154 del segundo, y dicen:

"Las reformas se iniciarán en el segundo año de cada bienio constitucional, y el Congreso se limitará a sólo calificar las que son de tomarse en consideración. Las que fueren calificadas de este modo, se remitirán al Presidente para su publicación".

"Las iniciativas de reforma así calificadas, se discutirán en el primer año del bienio inmediato; más no serán publicadas como ley constitucional sino hasta el fin del bienio mismo, en el cual nuevamente serán discutidas. Este orden se observará invariablemente en todas las reformas que sucesivamente se sancionen".

Estos proyectos no llegaron a cristalizar en Constitución alguna, sin embargo, para nosotros son importantes no sólo como un dato más en nuestra historia constitucional, sino porque a pesar del tiempo transcurrido en que dejó de tener vigencia la Constitución de 1824, y a pesar también de que en ese lapso surgió a la vida jurídica un texto constitucional que creaba un sistema peculiarísimo, en que todo se dejaba en manos de un Cuarto Poder, se vuelve a la Constitución antes citada en dos proyectos sucesivos, manifestando con esto la importancia que se le había dado al procedimiento.

BASES DE ORGANIZACION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DEL 13 DE JUNIO DE 1843.

ARTICULO 202: "En cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones o reformas a estas bases. En las Leyes que se dieren sobre esta materia, se observará todo lo prevenido respecto de las Leyes comunes, sin más diferencia que para toda votación, sea la que fuere, no se han de requerir ni más ni menos de dos tercios de votos en las dos Cámaras. El ejecutivo tendrá en estos casos la facultad 20 del Artículo 87".

Fácil es advertir en este artículo la diferencia que existe con los procedimientos adoptados en Constituciones y proyectos anteriores, ya que los sistemas hasta entonces enumerados, en una u otra forma dificultan la reforma constitucional, incluso se previene en la mayor parte, que preceptos son irreformables. En éste, el Congreso es absoluto, libre para proponer y sancionar cualquier cambio, a condición, muy débil por cierto, como lo dice expresamente el artículo que comentamos, que para la votación, sea la que fuere, no se han de requerir ni más ni menos de dos tercios de votos en las dos Cámaras.

Don Mariano Otero refiriéndose al asunto que nos ocupa, en su voto particular al Soberano Congreso Nacional extraordinario que expidió el Acta de Reformas, dice lo siguiente:

“En este punto nadie duda que la bondad de un Código Fundamental consiste esencialmente en que él sea el mejor posible para las circunstancias en que se da, y en que contenga además los medios más adecuados para el adelanto de la sociedad y la consiguiente perfección de sus instituciones. La dificultad del problema consiste en conciliar el respeto

que se debe a esas instituciones con la posibilidad de hacer de una manera legítima los cambios necesarios que indique la experiencia; y porque esto sólo se consigue con distinguir en ellas lo fundamental de lo secundario, entiendo que toda regla general es mala. Declarar, como lo hicieron las Bases Orgánicas, que toda la Constitución puede reformarse cualquier día, si es cosa sin peligro hablándose de una Constitución tan sólida como la de Inglaterra, sería proclamar entre nosotros que el país debe permanecer eternamente inconstituido, que la mudanza de los primeros principios de la sociedad debe ser la materia de discusión y el trabajo constante de los mexicanos; y con este supuesto la paz es imposible”.²

Don Mariano Otero, al presentar el proyecto, ve en la Constitución de 24 el mejor sistema, y lo comenta diciendo:

“Si la Nación quiere o no las reformas, se deja en manos de sus representantes el poder, para que sean éstos los que digan la última palabra por mandato del pueblo, cumpliéndose así con los lineamientos trazados por la democracia y dentro de los marcos del régimen representativo”.

ACTA DE REFORMAS DE 1847. De singular importancia para nuestro derecho Constitucional fue el Acta de Reformas, cuyos principios sustentados colocan a nuestro país como pueblo amante del progreso y la libertad. Bástenos citar los postulados más esenciales, para darnos cuenta de la amplia visión política y conocimiento pleno de la realidad que aquellos hombres conquistaron. Estos son: Separación de la Iglesia y el Estado, desamortización de los bienes estancados en poder de las organizaciones eclesiásticas; instrucción primaria laica y gratuita. Principios que manifestaban enfáticamente, que las normas que deben regir a los pueblos,

² Ibid, p. 465.

deben ser siempre un trasunto de la realidad, y en este caso, no fue sino recoger esa serie de principios que ya formaban parte de la realidad mexicana, y que más tarde habían de darle consistencia a nuestro régimen constitucional.

Paralelamente a estos principios, no teníamos menos que esperar un sistema de reformas lo mejor posible, para ello, se hizo una glosa de textos anteriores y se apuntaba al adoptado por la Constitución de 24, y aún cuando no se le acoge como único, se le toma como uno de los medios que se propone.

El 22 de mayo de 1847 se publicó el Acta de Reformas, inspirada en lo fundamental por los juicios de Otero, contenidos en su mencionado voto particular, y por lo que refiere a la facultad revisora sus artículos 28 y 29 señalan lo siguiente:

A. P. T. F. U. L. C. 28: "En cualquier tiempo podrán reformarse los artículos de la Acta Constitutiva, de la Constitución Federal, y de la presente Acta, siempre que las reformas se acuerden por los dos tercios de ambas Cámaras, o por la mayoría de dos Congresos distintos e inmediatos. Las reformas que en lo sucesivo se propusieren, limitando en algún punto la extensión de los poderes de los Estados, necesitarán, además, la aprobación de la mayoría de las Legislaturas. En todo proyecto de reformas se observará la dilación establecida en el artículo anterior".

La dilación a que se refiere la última parte del artículo anterior, consiste en que entre la presentación del proyecto y su aprobación deberían transcurrir por lo menos seis meses.

Por otra parte, el artículo 29 fija expresamente cuales son los principios constitucionales que escapan a la reforma, al decir: "En ningún

caso se podrían alterar los principios que establecen la independencia de la Nación, su forma de Gobierno republicano, representativo, popular, federal, y la división tanto de los poderes generales como la de los Estados”.

Hemos de citar nuevamente a Don Mariano Otero, figura principalísima en este evento constitucional, que después de hacer una crítica a las Bases Orgánicas de 43 y que apuntamos con antelación se refiere al artículo 29 arriba transcrito, con las siguientes palabras: “... yo distingo en la Constitución que deben respetarse los principios primordiales y anteriores a la misma, como la independencia de la Nación, su forma de gobierno republicano, representativo, popular, federal, y la consiguiente división de poderes, principios que están identificados con la existencia misma de la Nación, no cabe reforma y deben declararse permanentes”.³

Una vez más encontramos en nuestros legisladores el propósito de fijar expresamente en el texto constitucional los principios que deben ser permanentes, y por lo tanto no admiten reforma. La razón de ser de esta limitación, creemos, tenía como base los constantes cambios a que se sometía la Constitución, consecuencia de las numerosas revueltas en que se vió envuelto el país, pero más que esto, pensamos que en la mente de aquellos hombres, había cristalizado la idea de darle firmeza y consistencia a nuestro régimen constitucional, lo que llevó a los constituyentes de 47 a declarar irreformables determinados principios por medio de su artículo 29.

CONSTITUCION DE 1857. Es cierto lo que afirmó Porfirio Parra: “México tuvo desde el 5 de febrero de 1857 un código fundamental que

³ Ibid., p. 466.

elevaba al carácter de leyes supremas los principios del credo democrático, del federalismo y las aspiraciones del partido liberal”.⁴ Ya no fue posible el retroceso. El pueblo hizo suyo el modelo liberal del siglo XIX, y con base en esta doctrina se entregó a la tarea de organizar una sociedad generosa y justa.

La responsabilidad recayó en el Congreso Constituyente. Entre el 18 de febrero de 1856, fecha de la apertura de sesiones, y el 5 de febrero de 1857, día en que se firmó la nueva Constitución, los representantes del pueblo discutieron, en ocasiones con exaltación, los puntos doctrinales elaborados en las primeras décadas del siglo XIX. Los debates entre puros y moderados llegaron a situaciones aparentemente insuperables, y más de una vez la estrategia de éstos estuvo a punto de hacer fracasar los propósitos del plan de Ayutla.

Fue la Ley Suprema de 57 la que vino a reafirmar el régimen representativo federal, que había establecido muchos años antes la Constitución de 1824 y que congresos posteriores, ilegalmente constituidos, habían destruido estableciendo el Centralismo; además marcó un indudable adelanto en las instituciones del país y creó, a la vez, algunos de los instrumentos indispensables para promover la reforma de los mecanismos económicos y sociales que impedían el desarrollo.

Todas las constituciones, con excepción de las Bases Orgánicas de 1843, creaban un procedimiento dificultoso para su reforma, y algunas de ellas cerraban sus puertas a la reforma en aquellos puntos importantes. Veamos en la Constitución de 1857 que sucede, empezando por el proyecto presentado por la Comisión Constituyente el 18 de noviembre de 1856.

⁴ Parra, Pofirio, *Sociología de la Reforma*, México, 1948, p. 115

En dicho proyecto se decía que la Constitución podía ser reformada o adicionada. Más para que éstas formaran parte de la misma, se requería que un Congreso por el voto nominal de las dos terceras partes de sus miembros presentes acordare la reforma. Que éste acuerdo se publicara en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del Congreso inmediato; que los electores al verificarla, manifestaran si estaban de acuerdo en que se hicieran, en cuyo caso lo harían constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo Congreso formulara las reformas, sometiéndolas al voto del pueblo en la elección inmediata. Que si la mayoría absoluta de los electores votarán en favor de las reformas, el ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución. Proyecto que fue impugnado por los Constituyentes Villalobos, Moreno y Zarco, manifestando la lentitud del medio que se proponía, confundiendo en tal proyecto la democracia pura, con el sistema representativo, en virtud de que se recurría a la apelación directa del pueblo.

En vista de las inútiles moratorias que establecía el sistema, según el Constituyente, el artículo fue devuelto a la Comisión, quien tomando en cuenta las observaciones hechas, formuló otro proyecto en su sustitución, el cual establecía en primer término, que la reforma debía ser votada por dos tercios del Congreso y en segundo lugar, una vez votada por el Congreso, debía ser aceptada por la mayoría de los electores que nombrasen a los diputados del Congreso siguiente, al que tocaba decretar el resultado.

Hemos de subrayar una vez más, la pretensión del Constituyente de que las reformas debían pasar por dos Congresos distintos y consecutivos.

Sobre el nuevo proyecto presentado, el constituyente Francisco Zarco expone: Que no se había salvado la objeción, dado que se mezclaba el sistema representativo con el de democracia pura, pues todavía se

somete al voto de los electores las reformas ya votadas por el Congreso. Que si el pueblo delega la soberanía en el legislador, a éste toca dar toda clase de leyes sin recurrir al cuerpo electoral, y si la reforma de la Constitución es un punto grave en que debe evitarse toda precipitación, bien puede establecerse que iniciada y votada una reforma por un Congreso, corresponda decretarla como ley al Congreso siguiente. Esta será garantía suficiente, y así de una manera indirecta, en las elecciones, el pueblo se ocupará de la reforma, escogiendo a los que sobre ella deberán de resolver. A esto agrega, que el resultado del artículo será el desprestigio de los Congresos en quienes el pueblo delega su soberanía para que expida toda clase de leyes.⁵

A los conceptos formulados por el constituyente Zarco, le siguen en su apoyo los constituyentes Prieto, Moreno y Aranda; éste último al decir, que el caso de que se trata, los electores deberán expresar en el mandato de los representantes, que los facultan para votar las reformas.

Por otra parte, el constituyente Filomeno Mata, replica al Sr. Zarco en los siguientes términos: Que el proponente parte de un supuesto falso, que no habiendo elección directa, sino indirecta en segundo grado, y no exigiéndose para la reforma el voto de todos los ciudadanos sino de los electores, no se apela a la democracia, sino al sistema representativo en más o menos grado, puesto que el elector es un delegado del pueblo. En las democracias, sigue diciendo, no hay inconsecuencia en ir a buscar la opinión del pueblo como fuente de acierto. Si se diera valor al argumento de que el pueblo no sabe, sería preciso quitarle el derecho de elegir, porque no sabría escoger a los hombres capaces de velar por sus intereses.

⁵ Zarco, *Historia del Congreso Constituyente*. T. II.

En defensa de la réplica anterior, sale el Sr. Cendejas, quien defiende vigorosamente el artículo, valiéndose de los siguientes argumentos: Que las instituciones políticas para asegurar la paz deben ser tan inmutables, en cuanto esto sea compatible con el progreso de la sociedad. Teniendo en cuenta esta verdad, agrega, la Comisión propone para las reformas, prudentes moratorias que reemplazan a las que quieren los amigos del Senado, entre quienes están los impugnadores del artículo; pero hay sin embargo una notable diferencia, mientras la Comisión procura acercarse al pueblo, como única fuente del poder, los amigos del Senado se alejan de él, temiendo acaso su ignorancia. Pero el pueblo por fortuna, termina diciendo, está muy lejos de ser una masa informe, que se amolda a todo, que toma la figura que quiere darle el primero que lo toca. Lejos de esto el pueblo no se deja extraviar ni seducir, y que sin equivocarse conoce perfectamente sus verdaderos intereses.

Dadas las discusiones en pro y en contra del proyecto, delimitándose claramente éstas últimas, es declarado sin lugar a votar, presentado en su lugar otro, en el cual prevalecieron los principios sustentados por la mayoría de los constituyentes, y que consistieron principalmente en conformar el procedimiento al régimen representativo, punto central de la discusión. El tercer proyecto fue aceptado, por 67 votos contra 14, y vino a ser el artículo 127 de la Constitución de 1857, el cual quedó de la siguiente forma:

ARTÍCULO 127: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las

Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

“El Constituyente de 57 - señala Tena Ramírez - adoptó en toda su fuerza el principio representativo para las revisiones constitucionales, con manifestación, tal vez, de prudente desconfianza hacia la intervención directa de la soberanía, que presupone una adecuada preparación cívica. Con ello rechazó toda forma de apelación directa al pueblo, como el referéndum o el plebiscito...”⁶

CONSTITUCION DE 1917. Cumpliendo con lo ordenado en los decretos de 14 y 19 de septiembre de 1916, el Congreso Constituyente convocado por Venustiano Carranza inició sus actividades el 20 de noviembre de ese año, a las diez horas, en el SALON DE ACTOS DE LA ANTIGUA ACADEMIA DE BELLAS ARTES DE QUERETARO, y las concluyó el 31 de enero de 1917, fecha en que celebró la solemne sesión de clausura, en el TEATRO ITURBIDE (hoy de la REPUBLICA), de la capital queretana. Los trascendentales problemas que se discutieron en esos agobiantes meses y la diligencia y talento con que se resolvieron, fueron reconocidos por el Diputado HILARIO MEDINA al afirmar en su discurso de clausura, lo siguiente: “...Ahora si, señores, la Revolución tiene ya una fórmula, ya tiene un símbolo... que esa obra viva, que esa obra perdure, que esa obra sea duradera, que se haga vieja; que esa obra la defendamos todos y cada uno de nosotros...”⁷

En la junta inaugural del Congreso Constituyente, Don Venustiano Carranza leyó un discurso en el que enumeró las principales reformas que proponía a la Constitución de 1857, y entregó el proyecto de Constitución

⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1996, p. 62.

⁷ *Diario de Debates del Congreso Constituyente*, México, 1960, Tomo II, p. 1177.

reformada. Pero, en dicho proyecto no aparece el texto del artículo 135, éste pertenece a la Constitución de 57.

El texto original del artículo 135 y el texto del artículo 127 de la Constitución promulgada por Comonfort son iguales, excepto en dos palabras que tuvieron corrección de estilo.

En 1966 se reformó el artículo 135 adicionando su último párrafo para quedar como sigue:

ARTÍCULO 135 : La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

Este precepto establece, tanto un procedimiento especial para hacer las reformas constitucionales, como una combinación de órganos competentes para realizarlas. Así, al hacer intervenir a diferentes cuerpos, es incuestionable que no se quiso que tuvieran la flexibilidad de las leyes ordinarias.

Ahora bien, sobre la forma de actuar del poder revisor, la Constitución “fue, afortunadamente, parca” -considera Arteaga Nava- “se limita a establecer quiénes son los órganos que intervienen y la mayoría

que se requiere. No era necesario más. El resto es aplicar los principios que regulan la actuación de cada uno de los órganos”.

Estamos de acuerdo con Arteaga, que en este precepto la Constitución fue escasa; pero no compartimos su opinión de que sea afortunado, pues consideramos que la excesiva mutabilidad que ha sufrido la Norma Suprema, se debe en gran parte a esa parquedad. Diferente sería si la Constitución en su Título octavo señalara un procedimiento que dificultara la reforma constitucional como el de 1824; o un procedimiento que la dilatara, como lo establecía el Acta de Reformas de 1847, o se incorporara la figura del referéndum para apelar al pueblo respecto de las reformas constitucionales acordadas por el Congreso, como lo propuso la Comisión Constituyente en 1856 y Sebastián Lerdo de Tejada en 1867; y como actualmente lo proponen el doctor en derecho y maestro emérito Ignacio Burgoa, el doctor Jorge Carpizo, así como otros prestigiados constitucionalistas.

CAPITULO III

LOS PODERES FEDERALES

Según el artículo 49 de la Constitución "*El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial*". Este principio constituye uno de los fundamentos y características de todo régimen democrático y liberal; sobre esta base se busca la defensa de las libertades humanas a través del reparto correcto de las funciones del Estado. El Supremo Poder de la Federación tiene por lo tanto: la facultad de dictar leyes, de hacerlas ejecutar y de aplicarlas a los casos particulares.

Por otra parte, no sería útil ni justo que una misma persona o un solo Poder ejerciera esas diversas funciones, porque tal situación conduciría a extremos indeseables; la dictadura o la anarquía, la tiranía o el desorden. Razón por la cual el artículo 49 constitucional incluye lo siguiente: "*...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 principio fundamental de la división de poderes y la prohibición de que dos o más de estos poderes se reúnan en una sola persona o corporación, se acogió en todos los textos constitucionales que han regido la vida política de México desde la Constitución de 1814 hasta la de 1917. El lugar que ha ocupado este precepto en dichos documentos es el

siguiente: Constitución de Apatzingán, artículos 11 y 12. Constitución de 1824, artículo 6°. Bases Constitucionales de 1836. Bases Orgánicas de 1843, artículo 5°. Constitución de 1857, artículo 50. Constitución de 1917, artículo 49.

Sin embargo, a pesar de que todas estas leyes han consagrado el principio de división de poderes, éste no se respeta; pero tal violación no es de ahora, viene de muchos años atrás.

Los historiadores Francois-Xavier Guerra¹ y Enrique Krauze² señalan que en el tiempo que estuvo en vigor la Constitución de 57, el ejecutivo era el poder dominante, el actor esencial de la vida política mexicana; que colaboradores de confianza de Díaz preparaban las listas de los futuros diputados -claro señalados previamente por el Presidente-; que las elecciones por lo general representaban un mero trámite; y que las diputaciones no eran cargos de responsabilidad, sino prebendas.

Francisco I. Madero en su Plan de San Luis también señaló el predominio del ejecutivo, al expresar lo siguiente:

*"Tanto el poder Legislativo como el Judicial están completamente supeditados al Ejecutivo: la división de los poderes... sólo existen escritas en nuestra Carta Magna;... las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del Dictador..."*³

¹ *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*. Tomo I. Fondo de Cultura Económica, págs. 53 y 56.

² *Siglo de Caudillos. Biografía Política de México (1810-1910)*. Colección Andanzas. 1994, pág. 306.

³ Folletería publicada por el Museo de la Revolución, 1997.

En el informe con el que presentó su proyecto de Constitución Don Venustiano Carranza incluyó el siguiente párrafo:

*"Tampoco ha tenido cumplimiento y, por lo tanto, valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del Poder Público, pues tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que, de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona..."*⁴

Y durante la vigencia que ha tenido nuestra Constitución de Querétaro, situación similar ha subsistido. El hecho es que ahora como en la dictadura de Díaz, el poder legislativo en sus funciones más importantes es controlado por el ejecutivo. El problema radica en que la mayoría de las personas que llegan al Congreso como legisladores, saben que fue por decisión del ejecutivo, estableciéndose así una natural dependencia que hace imposible la autonomía del poder legislativo.

Supuestamente existe una independencia formal, pero sin vigencia en la práctica, ya que existe plena subordinación de los poderes legislativo y judicial al ejecutivo, aunque no es por los canales de dependencia diseñados en la Constitución, sino por intereses políticos, dándose así, el acto de "autosometimiento" al interés presunto del Gobierno y a la corrupción.

Afortunadamente, hoy en día, estamos viviendo cambios trascendentales como consecuencia de los resultados obtenidos en las

⁴ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. Tomo I, pág. 386.

elecciones del pasado 6 de julio, lo que representa un positivo e importante paso hacia adelante en el camino todavía difícil y potencialmente peligroso que conduce al sistema político del país a su transformación en una verdadera democracia.

Hoy México es más democrático y abre un capítulo más en su historia política, donde el reto principal será construir un nuevo orden constitucional que asegure un real equilibrio de poderes, eficiencia administrativa, justicia y el destierro del fraude y el autoritarismo.

1.- EL PAPEL DEL PODER EJECUTIVO EN LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.

El doctor José María Luis Mora señaló lo siguiente:

“El poder ejecutivo es un ramo de la soberanía, y se puede decir que es el eje sobre el que gira toda la máquina política, que recibe de él todo su movimiento y acción, pues de nada sirven las mejores leyes, ni las sentencias más justas y acertadas, si aquellas no se ejecutan, y éstas no se ponen en práctica, la actividad y la fuerza son los atributos esenciales de este poder, que jamás podrán constituirse de otra manera”.

Hoy en día, las constituciones contemplan al poder ejecutivo desde dos ópticas, las que se inclinan por un sistema parlamentario y las que lo hacen por un sistema presidencialista.

El régimen parlamentario consiste esencialmente en que el jefe de gobierno es el primer ministro del gabinete. La posición del primer ministro es de superioridad frente a los demás ministros, pero no deja de ser por ello

un ministro, ni le corresponde a él el ejercicio del poder en forma exclusiva, sino al gabinete en su conjunto, por lo menos formalmente.

Inglaterra es el ejemplo clásico del sistema parlamentario, además de ser ellos los inventores de este sistema. En los sistemas parlamentarios, como su nombre lo indica, es el parlamento el órgano supremo, inclusive es él quien nombra al primer ministro, mismo que rinde cuentas al parlamento.

En contraste con el sistema anterior, tenemos los sistemas presidencialistas, estos nos presentan un ejecutivo fuerte con facultades muy amplias, y depositado en un solo individuo. Las principales características de los sistemas presidencialistas según Jorge Carpizo son:

A).- “El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente.

B).- El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a este poder.

C).- El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.

D).- Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso.

E).- Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del congreso.

F).- El presidente puede ser de un partido político diferente al de la mayoría del congreso.

G).- El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura ” .⁵

Respecto de la primer característica, cabe recordar que, en nuestra historia política este poder se delegó en varias ocasiones en un ejecutivo colegiado, pero finalmente el constituyente de Querétaro, después de discutir sobre la unipersonalidad o pluralidad del ejecutivo, optó por la forma unipersonal, la cual quedó consagrada en el artículo 80 de la ley suprema, que señala:

ARTÍCULO 80: “ Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará ‘ Presidente de los Estado Unidos Mexicano ’ ”.

Este precepto indica claramente que la titularidad del ejecutivo federal corresponde a una persona, por lo que queda fuera de lugar toda discusión que incurra en el error de considerar que el ejecutivo lo forman el presidente de la república y los secretarios de estado, pues como señala Tena Ramírez: “ Estos últimos son simplemente colaboradores inmediatos de aquél, y aunque muchas de sus decisiones no son ni pueden ser en la práctica órdenes del Presidente, sin embargo, en un sistema presidencial como el nuestro, los actos de los Secretarios son en derecho actos del Presidente” .⁶

⁵ Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa. México, 1996, pp. 303-304.

⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1976, pág. 446.

De tal forma que el aparato administrativo que auxilia al ejecutivo sólo puede ejercer una autoridad delegada conforme a lo que autoricen las leyes y lo que disponga el presidente de acuerdo a ellas.

A diferencia de otros países, el presidente de México realiza una serie de actividades provenientes de la Constitución, de leyes ordinarias y del sistema político, que le dan mayor vigor y robustecimiento, dado que puede intervenir en las actividades legislativas: iniciando leyes, vetándolas y promulgándolas.

La facultad que el ejecutivo tiene de iniciar leyes, establecida en el artículo 71 constitucional es la que ha servido para darle mayor fortaleza; baste mencionar que en la práctica más de un 90% de las leyes que se aprueban en México, han sido iniciadas por el poder ejecutivo.

El veto es otra facultad que indudablemente fortalece al presidente de acuerdo con el artículo 72 inciso c del texto fundamental, por medio del cual puede objetar en forma parcial o total las leyes o decretos que para su promulgación le envía el Congreso, después de la aprobación de los mismos.

La promulgación y ejecución de las leyes que expide el Congreso de la Unión, es facultad que otorga el artículo 89-I, al ejecutivo. Habiendo concluido el proceso legislativo, queda solamente la participación ejecutiva con este acto.

“Promulgación y publicación corresponden al ejecutivo. Lo primero equivale a divulgar, a dar conocimiento general, sin que ello equivalga a publicación. La promulgación es un acto jurídico y formal, por medio del cual el presidente de la república le da plena existencia a la ley, al mismo tiempo que ordena su publicación y la ejecución de la misma. Adquiere la

fuerza de la que carecía al salir del poder legislativo... Por otra parte, para que adquiriera obligatoriedad general falta el hecho material de su conocimiento por la colectividad, o sea, su publicación”.⁷

Además de las facultades mencionadas, en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública, o en situaciones que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto, el ejecutivo asume facultades extraordinarias para suspender garantías constitucionales (art. 29) y le corresponde nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque hoy en día se atenue el efecto, ya que la decisión final, sobre las ternas propuestas por el ejecutivo, corresponde al Senado de la República (art. 96).

Los puntos anteriores nos dan una muestra clara de la figura presidencial en México, del carácter que ésta tiene, así como del peso que representa dentro del esquema político mexicano, por lo que indiscutiblemente el presidente de México es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros dos poderes.

Debido a nuestro régimen presidencialista, el ejecutivo juega un papel importantísimo en cuestión de reformas constitucionales. Como ya dijimos, más del 90% de las iniciativas de ley son formuladas por el ejecutivo, porcentaje que repercute dentro de lo que respecta a reformas constitucionales. El gran número de iniciativas a cargo del ejecutivo, le han atribuido el que se le denomine como el “ gran legislador” ; en nuestro caso el hecho de que la mayoría de los miembros del Congreso pertenecieran al mismo partido político, del cual es jefe el ejecutivo, hizo que la labor legislativa del presidente fuera muy prolífera.

⁷ Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1993, pág. 395.

Es quizá este hecho el que ha provocado que las reformas constitucionales alcancen un número exagerado, ya que el presidente, aprovechándose de su posición frente a los miembros de su partido, ha manejado en ocasiones su facultad de iniciativa para incorporar a la Constitución ideologías personales e inclusive aspectos que más que lineamientos fundamentales son verdaderas posturas sexenales.

A lo anterior, hay que agregar que nuestro sistema permite que los intentos del presidente, de reforma constitucional, sean prácticamente una realidad antes de ser discutidos por las Cámaras.

Bien dice Jorge Carpizo que el hecho de que el presidente sea jefe máximo del partido en el poder, condiciona a los Legisladores de este partido a aprobar prácticamente sin excepción todo acto que provenga del ejecutivo, esto no solo por ser él una especie de guía, sino que temen cancelar sus carreras políticas en caso de oponerse.

En realidad esto ha provocado que el presidente no solamente tenga en sus manos la labor administrativa del Estado, sino que juegue un papel fundamental dentro del legislativo, al grado de ser éste una herramienta de gobierno en lugar de ser un medio de control de los actos del propio presidente.

El control que el ejecutivo a llegado a tener dentro del órgano legislativo ha puesto en duda la figura de la representatividad, ya que los legisladores del partido en el poder en realidad no representan los intereses de la colectividad, en ocasiones ni siquiera los de su partido, sino únicamente los del presidente de la república, y la posición de éste frente al órgano legislativo es de tal magnitud que ni la propia constitución ha escapado a casi todos los deseos de reforma que se han querido.

La gran cantidad de reformas constitucionales que se suceden en este país, tienen su explicación en el poder real del ejecutivo, en el papel que éste juega en el ámbito político y en el procedimiento previsto para tales efectos; esta combinación de factores es perfecta para hacer del poder ejecutivo un órgano que puede con suma facilidad pasar por encima de lo dispuesto por la propia Constitución.

Según el Dr. Clemente Valdés, algún día, en el futuro, cuando alguien escriba sobre la historia de nuestro país dirá: “ Que el sistema político en México fue degenerado a tal grado que logró crear una estructura jurídica que aseguraba la máxima impunidad a sus gobernantes y el mayor control del Presidente sobre sus servidores, de acuerdo con la Constitución”.⁸

También se hablará acerca de la inutilidad de los mecanismos de control existentes para evitar que los funcionarios públicos inmorales, corruptos y negligentes cometieran todo tipo de arbitrariedades por el afán inmoderado de riqueza y apetito de poder.

En México, exigir responsabilidad de las principales autoridades del país es prácticamente un empresa de imposible realización. En este aspecto, nuestro país está a la zaga de América Latina, donde Venezuela, Argentina, Perú y Colombia ya han avanzado en corregir los excesos de sus mandatarios en turno. Sin embargo, a pesar de la notoria inconformidad de la opinión pública en nuestro país, hacia la actuación de varios presidentes de la república, nunca hemos intentado, ni siquiera formalmente, exigirle la responsabilidad debida. Es más, a partir de 1917 y gracias al proyecto de Venustiano Carranza, no existe para el presidente ninguna responsabilidad

⁸ Valdés S., Clemente. *La Constitución como instrumento de dominio*. Barra Mexicana de Abogados, A.C. México, 1996, p. 1.

política, ya que es totalmente irresponsable por violaciones a la Constitución y a las leyes federales. Esto es contrario a los presupuestos básicos de un sistema presidencial que, a diferencia del monárquico, el presidente es el primer funcionario responsable de la nación, y por supuesto, atenta contra el Estado de derecho.

2.- EL PODER LEGISLATIVO Y EL PROCEDIMIENTO PARA REFORMAR EL TEXTO FUNDAMENTAL

Nuestro país cuenta con un sistema bicameral, es decir, el poder legislativo se deposita en dos cámaras: la de diputados, representantes del pueblo mismo, y la de senadores, que representa a los estados miembros del pacto federal. Ambas cámaras integran el Congreso de la Unión.

México ha experimentado a través de su historia tanto el sistema bicameral actual, como el sistema unicameral instaurado en la Constitución de 1857, el cual tuvo una vigencia de sólo 17 años.

El bicameralismo que ha predominado siguió el modelo del pueblo norteamericano, éste a su vez se inspiró en el sistema inglés, el cual se dividía en dos cámaras, una llamada de "Los Comunes", donde estaban representados los intereses de la gente del pueblo, y la cámara de " Los Lores" , la cual representó a la nobleza y a los grandes propietarios.

La doctrina ha establecido la conveniencia de los sistemas bicamerales, argumentando que éstos tienden a propiciar con mayor análisis en las leyes que aprueban, evitando que se legisle al vapor; asimismo, en caso de un conflicto entre el poder ejecutivo y el legislativo se permite la intervención mediadora de la Cámara que no este involucrada en el conflicto; además se dice que la adopción del bicameralismo logra un

mejor equilibrio de poderes, ya que de residir el poder legislativo en una sola cámara, ésta sería demasiado poderosa, y predominaría sobre los otros dos poderes.

Aunque en el caso mexicano no han operado estas ventajas, ya que “ el bicamarismo ha sido entre nosotros una de tantas instituciones que esperan, en el ejercicio democrático, la prueba de su eficiencia”.⁹

Por su parte, la Constitución vigente dedica el capítulo II del título tercero a la regulación del poder legislativo. En dicho capítulo, que comprende del artículo 50 al 79, se establecen los principios básicos de la estructura del Congreso: bicamarismo, elección e instalación del Congreso, el procedimiento legislativo y las facultades del Congreso, así como las de cada una de las cámaras y de la comisión permanente.

Asimismo, fuera de este capítulo del título tercero de la Constitución, existen otros artículos constitucionales que también se refieren a las funciones del Congreso. Tal es el caso, por ejemplo, del artículo 29, que regula la intervención del Congreso y de la comisión permanente en caso de suspensión de garantías individuales; el artículo 93, que establece la facultad de las cámaras para citar a los secretarios de Estado y a los jefes de departamentos administrativos para efectos de información; los artículos 109, 110 y 111 , los cuales norman las atribuciones de las cámaras en materia de juicio político y declaración de procedencia en materia penal contra determinados servidores públicos, y el que corresponde a nuestro tema de estudio, el artículo 135, que faculta al Congreso de la Unión a formar parte del órgano encargado de adicionar o reformar la Constitución.

⁹ Tena Ramírez; op. cit., pág. 273.

Antes de entrar al estudio y análisis del proceso reformador que regula el artículo 135 constitucional, mencionaremos la forma como se integra cada una de las cámaras legislativas.

La cámara de diputados estará constituida por los representantes populares electos por votación, cuyo número será proporcional al de habitantes. La duración del cargo será de tres años según el artículo 51 de la Constitución y por cada diputado titular habrá un suplente .

Los diputados de acuerdo al artículo 52, pueden ser de dos tipos: los electos por principio de mayoría relativa o uninominal, es decir, quienes obtuvieron el mayor número de votos en los comicios de su distrito electoral, que actualmente son 300; y los electos según el principio de representación proporcional o plurinominales, con este principio se busca reflejar el número de votos obtenidos por cada partido, en el número de escaños congresionales obtenidos por cada uno de ellos. En este caso, los candidatos de los partidos compiten en demarcaciones territoriales distintas de los distritos territoriales uninominales, llamadas circunscripciones plurinominales. Estas son de mayor tamaño que los primeros, y abarcan el territorio de varias entidades federativas. Se les llama plurinominales porque en estas demarcaciones territoriales se elige más de un diputado, a partir de listas que para cada circunscripción propone y registra cada uno de los partidos políticos.

Por su parte, la cámara de senadores se constituye por los representantes de los gobiernos de los estados ante la Federación.

El artículo 56 establece tres sistemas para elegir a los 128 senadores que integrarán la cámara: en cada estado y en el Distrito Federal, serán electos dos senadores por el principio de mayoría relativa, y uno será asignado al partido que constituya la primera minoría. En esta elección los

partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos , estableciéndose que la senaduría de la primera minoría se asignará a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que haya ocupado el segundo lugar en el total de votos en la entidad de que se trate. Por otra parte, los 32 senadores restantes serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Asimismo, nuestra Ley Suprema señala las facultades propias de cada cámara en su función por separado, así como aquellas en su función conjunta, es decir, las facultades inherentes al Congreso de la Unión, las cuales en términos generales corresponden a la iniciación, discusión y aprobación de normas jurídicas de aplicación general, impersonal y abstracta.

Las facultades propias del Congreso de la Unión se encuentran señaladas en el artículo 73, pero en ninguna de sus XXX fracciones se contempla la posibilidad de reformar o adicionar en forma alguna el texto constitucional. Por lo que es correcta la afirmación de que el Congreso como tal no puede modificar la Constitución.

Por lo tanto, el análisis particular del poder legislativo y su función en las reformas constitucionales exige recordar lo establecido al respecto en el artículo 135:

“ La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de la legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la comisión permanente en su caso, harán el cómputo de los

votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

Al integrarse el Congreso de la Unión con las Legislaturas de los Estados, para aprobar una adición o reforma a la Ley Fundamental, forma un órgano distinto; con una competencia distinta y exclusiva que se limita a aprobar las reformas o adiciones a la Constitución.

No debemos confundir esta facultad con aquella que implica expedir un nuevo ordenamiento constitucional, ya que el propio texto del artículo 135 establece que “para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma...”, por tanto, presupone la continuidad del propio ordenamiento.

El artículo 135 no menciona nada respecto a quien tiene facultad para poner en marcha el mecanismo de reformas o adiciones a la Constitución, por lo que la facultad de iniciativa contemplada en el artículo 71 se extiende a este respecto. Aunque hay quienes afirman que esta facultad no corresponde al presidente. El Profesor Emilio Krieger es uno de ellos.¹⁰

Es evidente que el procedimiento de reformas actualmente previsto en la Constitución junto con el papel real del ejecutivo en México, forma una mancuerna que fácilmente puede alterar a placer el texto constitucional.

A pesar de que nuestra Constitución está clasificada dentro de aquellas a las que se les considera como rígidas, vemos que el procedimiento que nos ocupa es realmente sencillo, lo que hace que nuestro texto fundamental sea muy vulnerable: en primer término no establece

¹⁰ Véase Krieger, Emilio. *En defensa de la Constitución. Violaciones presidenciales a la Carta Magna*. editorial Grijalvo, México, 1994.

límite para las reformas como lo hacen otras constituciones, inclusive algunas nuestras, como la de 1824 respecto a la forma de gobierno y religión; otro punto importante es la peculiaridad de que no exija una mayoría especial, ya que establece que las adiciones o reformas deben ser votadas por las dos terceras partes de los individuos presentes y por la mayoría de las legislaturas. Esto evidentemente guardando las reglas respecto al quórum necesario para sesionar. Tampoco establece un tiempo mínimo prudente para su estudio, análisis y aprobación.

El procedimiento de reformas constitucionales en México es muy ágil, el constituyente de 1917 - que tomó el procedimiento del anteriormente establecido - se inclinó por un sistema sin tantos obstáculos, que permitiera que las reformas propuestas tuvieran un camino sin mucha dificultad. Pero este tipo de procedimientos no son muy recomendables, ya que dejan la puerta abierta para que se legisle sin un verdadero análisis minucioso de las consecuencias de tal o cual acto.

Un ejemplo muy reciente confirma lo anterior, además de la influencia desmedida del poder ejecutivo sobre el legislativo: “ el 25 de julio de 1996 el presidente de la república, con la firma de apoyo de los cuatro coordinadores de los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión, presentó ante éste una iniciativa de reforma, adición o derogación de 18 distintos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se trataba de asuntos de gran importancia. En veinte días hábiles se citó a un periodo extraordinario de sesiones, la cámara de Diputados elaboró un dictamen favorable,... se aprobó por unanimidad con inusual dispensa del trámite de primera y segunda lectura; al día siguiente también se aprobó por unanimidad por la cámara de Senadores; se pasó el asunto a las legislaturas de los 31 estados para cumplir el trámite de aceptación requerida que establece el artículo 135 de nuestra Ley Suprema y el 22 de agosto siguiente el Diario Oficial publica el decreto

estableciendo que, contándose ya con la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados se declaraban reformados los artículos de la Constitución, materia de la iniciativa. En total, en el breve plazo señalado, más de 1,000 legisladores federales y estatales emitieron su voto coincidente de aprobación a la reforma que se comenta. No se registró opinión alguna disidente, ni sobre determinado artículo en particular, no obstante que, según consignó el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, dos grupos parlamentarios habían manifestado distintas reservas a la iniciativa”.¹¹

Esta forma de legislar “al vapor” es muy criticada, en particular cuando se trata de iniciativas enviadas por el poder ejecutivo al Congreso. En estos casos el estudio y dictamen de las leyes se hacen en un par de días; cumpliendo excepcionalmente con lo dispuesto en el artículo 87 del Reglamento de Gobierno Interno del Congreso,¹² de dictaminar una iniciativa de ley en un plazo no mayor de 5 días al de la fecha en que se haya recibido.

Este legislar dando prioridad y celeridad a las iniciativas enviadas por el ejecutivo se atribuye a la sumisión histórica del poder legislativo. Cuando existe interés de aprobar una iniciativa de ley, enviarla a comisiones para su estudio y dictamen puede, en muchos casos llegar a convertirse tan sólo en un mero trámite.

Al respecto el exdiputado Mauro González Luna, quien en la LVI legislatura pertenecía a la Comisión de Gobernación y Puntos

¹¹ Santos de la Garza, Luis, La división de poderes en México, en *Estado de Derecho*, Barra Mexicana de Abogados, editorial Themis, México, p. 220.

¹² *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión*. H. Cámara de Diputados. LVI Legislatura.

Constitucionales señala lo siguiente: “ Desgraciadamente lo que sucede, en general, es que es un mero formulismo ya que los diputados del partido en el gobierno que integran las comisiones tienen una consigna, por lo que las discusiones se convierten en una fórmula para aparentar que hay realmente actividad parlamentaria en comisiones... la mayoría de las veces resulta un trabajo estéril”.¹³

Como podemos darnos cuenta, carecemos en nuestro país de un cuerpo legislativo realmente confiable, que se aboque concientemente a su tarea de procurar el bienestar social mediante la aprobación de leyes justas y pasadas por un proceso intelectual serio.

La afirmación anterior se apoya en el hecho del control real que el ejecutivo ha ejercido sobre el poder legislativo, agregando a esto la incapacidad intelectual de muchos diputados, que en gran número de casos sólo obedecen órdenes y se autosubordinan a intereses distintos, aunque ésto constituya una traición a sus propias causas. Además, los diputados no se sienten vinculados, no están responsabilizados y no cumplen efectivamente con el trabajo de comisiones, están más interesados en funciones partidarias y políticas de representación, que en el trabajo legislativo.

Lo anterior nos obliga a plantear la siguiente cuestión:
¿Cuál debe ser el perfil del político en estos momentos? De acuerdo a nuestro parecer, hoy se requiere un nuevo tipo de político cuya característica fundamental, además de ser muy honesto, tenga mucha experiencia y rebase las diferencias partidistas, que sea un diputado que esté muy cerca de lo que la ciudadanía está demandando y que legisle para

¹³ Periódico REFORMA, *Sección Enfoque, Las comisiones en San Lázaro: El talón de la Cámara, México, D.F.*, número 185, 25 de julio de 1997.

eso. Debe de estar consciente que tiene un mandato ciudadano que cumplir y elevar el nivel de credibilidad y el respeto a las instituciones de la República.

Cabe mencionar que el país tendrá que devengar más de 18 millones de pesos mensuales ¡ Tan sólo por concepto de la dieta normal de los sacrosantos diputados! , y más de 3 millones 840 mil pesos por los Senadores (por los 128) que conformarán esta Cámara a partir de octubre de 1997.¹⁴

Por todo lo anterior el país requiere un poder legislativo fuerte e independiente, con mayor vigor y con mayores posibilidades de eficacia en su trabajo parlamentario. Los nuevos equilibrios en el Congreso de la Unión reclaman una actividad política inédita, que propicie acuerdos a partir de coincidencias esenciales.

Es necesario entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo una relación madura, constructiva y útil para afianzar lo que el Presidente Ernesto Zedillo ha llamado la normalidad democrática. Remarcándose la necesidad de tener en esta nueva relación entre los poderes una ética de responsabilidad política para las enormes tareas que les aguarda su mandato.

Recordemos que en el pasado mes de agosto, estuvimos a punto de vivir un rompimiento en la vida constitucional del país, estuvimos a horas de que no se constituyera el poder legislativo y que entráramos en una crisis constitucional.

¹⁴ Periódico UNO MAS UNO, Primera sección, "El Congreso de la Unión", México D:F., 19 de septiembre de 1997.

El riesgo que vivimos de una crisis constitucional deriva de que la oposición no es mayoría en la totalidad del Congreso de la Unión, en concreto en la cámara de senadores, y por lo tanto si no es mediante una negociación y un diálogo entre estas fuerzas, las de oposición y el PRI, a lo que sí nos vamos a exponer en el mediano y corto plazo es a este tipo de crisis que no deben de ser recurrentes, y que tendrían efectos negativos en todos los ámbitos, sobre todo en el económico.

Si se llegaran a polarizar las posiciones del PRI y la oposición se correría el riesgo de entrar en una suerte de inmovilismo político que sí tendría serias consecuencias para la gobernabilidad del país.

3.-EL PODER JUDICIAL Y SU PAPEL EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Iniciaremos con la alusión de lo que dice el Doctor Jorge Carpizo: “ El poder judicial realiza la función jurisdiccional; es decir, es quien dirige los conflictos que se presentan ante los tribunales. Es quien aplica la ley al caso concreto cuando existe una controversia.

Pero, además, en muchos países posee una segunda atribución consistente en el control constitucional de las leyes y actos de los otros dos poderes. Es decir, el poder judicial tiene la atribución de vigilar que los poderes legislativo y ejecutivo actúen dentro del cuadro de competencias que les ha señalado la Constitución. En estos casos, el poder judicial es el interprete de última instancia de la Constitución. Es quien dice lo que la Ley Fundamental quiere decir.

El poder judicial no posee fuerza material, sino su fuerza es la del derecho, la del orden jurídico, la de la Constitución, y es una fuerza que se manifiesta todos los días. Donde no existe una buena administración de

justicia, no puede haber confianza en el derecho ni tranquilidad en esa comunidad”¹⁵.

Este poder que nos ocupa, nació como una estructura tendiente a equilibrar los excesos y defectos tanto del poder ejecutivo como del legislativo, razón por la cual es necesario fortalecerlo, revivirlo y sobre todo hacerlo partícipe y consciente de su función mediadora y no en un sentido mediocre, sino en un sentido de actividad constante de crítica y autocrítica, de elemento constitutivo de un nuevo México.

El poder judicial ha sufrido a lo largo de diversas épocas cambios que vulneraron su independencia, su autonomía, que mermaron el desarrollo de la administración de justicia, durante varios sexenios fue un sector olvidado en las políticas de gobierno; algunos ministros, magistrados y jueces procuraron dar un poco de estabilidad y eficiencia a este poder, pero los esfuerzos eran mínimos puesto que se arrastraban deficiencias de antaño: rezago, ausencia de carrera judicial, falta de un verdadero sistema de selección y nombramiento de jueces. Ese poder poco a poco se convertía en un departamento más administrativo que judicial. Uno de los factores que más a dañado al sistema judicial federal es su dependencia con el poder ejecutivo. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, eran nombrados por el presidente de la república sin tomar en consideración su preparación profesional y mucho menos su preparación judicial; pues su nombramiento se basaba en cuestiones de carácter político, así como en la amistad estrecha que tenían los que ocupaban el cargo con el ejecutivo de la Unión. La Suprema Corte de Justicia de la Nación era como coloquialmente se le llamó, el “ basurero de los políticos”.

¹⁵ Carpizo, Jorge, op. cit., pp. 305-306.

Las decisiones se tomaban sin tener un freno real que cuestionara su legitimidad, su apego al derecho, no existía y todavía no existe freno a los constantes excesos que devienen del presidencialismo. El desarrollo constante de actos inconstitucionales, de prácticas dotadas de cinismo político, de arrogancia legislativa, de falta de un verdadero acceso a los tribunales por parte de aquellos que carecen de medios suficientes para pagar una defensa decorosa, de corrupción interna, de sobrecarga en tribunales, de abogados carentes de ética y profesionalismo, de falta de implementación de otros medios de solución de controversias, de falta de capacidad, sensibilidad y ética jurídica de muchos juzgadores. Estos y otros problemas tan serios han aniquilado casi por completo ese poder que bien manejado podría transformar el ámbito jurídico, social y político de México.

Al respecto , José Luis Soberanes señala que “ el abandono sistemático, el atraso, la falta de recursos humanos, como materiales y sobre todo la corrupción, han hecho de nuestro llamado ‘aparato de justicia’ un verdadero ‘aparato de injusticia’, por lo que desde hace unos años a la fecha, se ha escuchado un clamor popular por reformarlo...”¹⁶

Si bien es cierto que se han dado reformas al poder judicial como fue en su momento la creación de Tribunales Colegiados de Circuito y Tribunales Unitarios de Circuito, así como el incremento de salas en la Suprema Corte de Justicia entre otras modificaciones de carácter formal, no se ha atacado el fondo de los problemas que encierra el sistema judicial mexicano.

¹⁶ Soberanes Fernández, José Luis. “La Reforma Judicial de 1994”. *Crónica Legislativa*. Año 5, No. 1, mayo, 1995, pág. 39.

La reforma judicial del 31 de diciembre de 1994 puede considerarse como una primer etapa enfocada a un cambio en la estructura, organización y funcionamiento del poder judicial federal y de la serie de transformaciones de esa misma índole que en los Estados de la República ya se ha ido gestando.

Es claro que el buen funcionamiento de la justicia también depende de su correcta organización, es decir, de la forma en como estén ordenadas o dispuestas las distintas autoridades en el territorio nacional, del número de funcionarios y de la creación de normas que provean al aparato judicial de agilidad y flexibilidad, con el único fin de asegurar justicia pronta y expedita.

México necesitaba una reforma judicial. Ernesto Zedillo Ponce de León durante su campaña - en abril de 1994 - manifestó que era necesario impulsar reformas judiciales y propuso las siguientes:

“ La modernización del Poder Judicial es un sentido reclamo de todos los mexicanos. Por ello, propongo presentar las iniciativas correspondientes al Congreso de la Unión y tomar las medidas conducentes para reformar los sistemas de justicia del fuero federal y del Distrito Federal.

“Hoy en día, el pleno de la Suprema Corte de Justicia ejerce funciones de carácter administrativo, además de su actividad sustantiva: la jurisdiccional. En busca de una mayor eficiencia debe estudiarse el separar las funciones jurisdiccionales y las administrativas, adscribiendo cada una de ellas a órganos distintos que las ejerzan con exclusividad. Debe examinarse la conveniencia de someter a la consideración del Congreso Federal, previa consulta con la comunidad jurídica, la creación de un

órgano de gobierno del Poder Judicial de la Federación, para que ejercite las funciones administrativas que le corresponden.

“Por otro lado, la experiencia demuestra que en algunos juicios de amparo existe dificultad para que la autoridad responsable cumpla oportuna y cabalmente con aquellas resoluciones que declaran los actos del poder público como violatorios de garantías. Ello debilita al poder judicial y vulnera el control efectivo del poder público.

“Ante esta circunstancia, debemos promover las reformas necesarias para fortalecer las atribuciones de los órganos del Poder Judicial de la Federación, para que puedan obligar al cumplimiento de las resoluciones en el menor tiempo posible. En ello estriba la consolidación del control sobre la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública.

“La reforma que propongo busca conjugar estos dos elementos: independencia y calidad en la impartición de justicia. Para alcanzar este objetivo, debemos promover las reformas que consoliden la carrera judicial: es decir, un sistema institucional de designación y ascenso de jueces y magistrados; el establecimiento de sueldos y prestaciones que fortalezcan la independencia del juzgador; y el impulso a los sistemas de capacitación profesional.

“El sistema institucional de designación y ascenso debe garantizar que los distintos cargos del Poder Judicial, tanto en el ámbito federal como en el local, sean ocupados por personas idóneas, atendiendo a su preparación, capacidad, honorabilidad y méritos en su desempeño.

“En el fuero federal, avanzaremos - continuó diciendo Zedillo- al establecimiento de un sistema de procuración para juicios de amparo, que asegure una adecuada defensa ante cualquier acto de autoridad violatoria de garantías.

“De acuerdo con nuestra Constitución, el Poder Judicial es el órgano que debe garantizar que las autoridades acaten el orden jurídico. De ahí que esta reforma hace un énfasis especial en el perfeccionamiento de los mecanismos jurisdiccionales de control de constitucionalidad y de legalidad de las acciones del Estado. Por ello propongo llevar a cabo una revisión de la Ley de Amparo, a efecto de simplificar el procedimiento y hacer más accesible a todos, en especial a los que menos tienen, este importante instrumento de defensa frente a la autoridad.

“Se ha debatido en la comunidad jurídica, con posturas encontradas, sobre la conveniencia de dar efectos generales a las resoluciones de la Suprema Corte que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de cualquier norma de aplicación general. Propongo que se realice un profundo y mediato análisis que nos permita conocer con claridad las ventajas y desventajas de adoptar una reforma en este sentido, para formular una propuesta”.¹⁷

Como primer paso de esas propuestas, el presidente electo Ernesto Zedillo anunció en su toma de posesión que en unos cuantos días enviaría al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas constitucionales en relación con la procuración y administración de justicia a nivel federal. Efectivamente lo hizo cuatro días después. Una vez cumplidos todos los trámites que marca el artículo 135 constitucional, - con la celeridad que ya mencionamos - el 31 de diciembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reformas y adiciones a dicho ordenamiento.

¹⁷ Zedillo Ponce de León, Ernesto. “Una Propuesta”. *Quorum*. publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. 2a. época, año IV. No. 32, Enero-Febrero, 1995, pp. 7-15.

La iniciativa presidencial¹⁸ respecto de las reformas constitucionales del Poder Judicial dirigida a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión estableció en un apartado denominado "Administración del Poder Judicial de la Federación" que 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, como lo son el del nombramiento, adscripción y disciplina de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, la elaboración del proyecto del 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, realización de visitas de inspección a todos los órganos jurisdiccionales del país. 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 complejo.

Por todo lo anterior se planteó la necesidad de crear un órgano de administración, que según dicha iniciativa garantice la autonomía y eficacia de la función judicial. A dicho órgano se le denomina CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL cuyas atribuciones son, según la misma iniciativa, velar por la independencia de los jueces y magistrados, cuidar la aplicación de los principios de la carrera judicial, así como respecto de la calificación que según parámetros objetivos deben obtener los que quieran ascender a la función judicial, y así poder percibir qué personas estarían encargadas de la función jurisdiccional, además de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación excepto de la Suprema Corte de Justicia, así como también el nombramiento,

¹⁸ *Iniciativa presidencial para la transformación del Poder Judicial y Seguridad Pública*. Palacio Nacional. México 5 de diciembre de 1994. Copias mimeografiadas.

adscripción, promoción y remoción de jueces y magistrados federales entre otras.

Tomando en cuenta lo dispuesto por la Constitución, puede decirse que la naturaleza real de esta institución es la de ser un órgano administrativo, que forma parte del Poder Judicial y que posee atribuciones bien delimitadas por la misma Ley Fundamental, así como por la Ley Orgánica respectiva. Lo cual no garantiza la autonomía y eficacia de la función judicial como lo plantea la reforma constitucional que nos ocupa, por lo tanto hago el siguiente cuestionamiento:

¿ Realmente el Consejo de la Judicatura brinda verdadera autonomía al Poder Judicial Federal, o por el contrario tomando en consideración la integración y estructura de dicho órgano, éste queda sujeto respecto al ejercicio de sus funciones a los poderes ejecutivo y legislativo?

Pienso que la creación e instalación del Consejo de la Judicatura, tomando en consideración las atribuciones que le fueron conferidas, en ningún momento significa el fortalecimiento del Poder Judicial, ni garantiza su independencia del ejecutivo, ni mucho menos que el haberle quitado la carga administrativa a la Suprema Corte de Justicia dé como resultado un verdadero ejercicio jurisdiccional.

El Consejo de la Judicatura no le brinda ni más, ni menos autonomía al Poder Judicial Federal, es decir, esta nueva institución no le otorga autonomía a dicho poder debido a que no emite normas para regirlo, puesto que forma parte de él, según lo establecido por el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO IV

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

1.- NUESTRA CONSTITUCION.

Para nuestros fines, es necesario partir del conocimiento del concepto de Constitución.

La palabra Constitución tiene una amplia diversidad de significados. La conceptualización más clásica es la de Fernando Lassalle, quien en su obra *¿Qué es una Constitución?*, sostuvo la tesis de que constitución no es una hoja escrita, porque, independientemente de que desaparecieran todas las constituciones alemanas impresas, el imperio alemán seguiría teniendo una constitución; pero ésta únicamente podrá tener vigencia en la medida que represente las fuerzas reales de poder: la monarquía, la nobleza, el ejército, la banca, el campesinado, etc., en la Alemania de aquella época. Asimismo, afirma que no es precisamente la constitución escrita la que es siempre obedecida, sino que su vigencia depende, de manera fundamental, de la medida en que tal documento ha recogido la influencia de los factores del poder.¹

¹ Lassalle, Fernando, citado por Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, México 1993, p. 12.

Por lo tanto el concepto que da Lassalle es el siguiente: “ La constitución de un país es la suma de los factores reales de poder de esa nación”.²

La doctrina kelseniana presenta la Constitución como la norma jurídica fundamental que unifica y da validez a las normas de un orden jurídico positivo, las cuales se encuentran jerárquicamente estructuradas, de manera que las de rango inferior están subordinadas a las de rango superior que las crean y de las cuales aquéllas resultan ser aplicación. El orden jurídico positivo es, así, un sistema de normas en que la Constitución es la norma superior, la norma más general y la que primero se aplica en un proceso creador de derecho que culmina con la aplicación, que es ejecución. La Constitución mientras subsiste, da validez a todas las normas concretas, inferiores, creadas al final de ese proceso que muestra como el derecho regula su propia creación; además, instituye los órganos y fija los procedimientos de creación de las normas generales. La Constitución no puede ser modificada por ninguna ley creada en la forma dicha. Sólo es posible modificarla, dice Kelsen, mediante un procedimiento diferente del legislativo ordinario, que presenta mayores dificultades y que la propia norma jurídica fundamental establezca.

Kelsen también habla de la Constitución en sentido material, diciendo que es el conjunto de preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente la de las leyes; y además habla de la Constitución en sentido formal como de un “documento solemne”, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas siguiendo un procedimiento diferente y más complicado que el que se necesita respecto a las leyes ordinarias, y a través de un órgano especial que no es el que crea y

² Lassalle, Fernando, citado por Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Editorial Porrúa, México, 1996, p. 34.

modifica la legislación secundaria. La finalidad es “dificultar la reforma de tales normas”. Y enfáticamente agrega: “ Una Constitución en sentido formal, especialmente los preceptos por los cuales la modificación de aquélla se hace más difícil que la de las leyes ordinarias, sólo es posible si hay una Constitución escrita...”³

Por su parte, Eduardo Pallares señala que en los países de derecho escrito la Constitución puede ser definida como “la ley fundamental de un país, que contiene preceptos jurídicos para la formación, organización y funcionamiento de los altos poderes públicos; y consagra además, los derechos sociales reconocidos por el Estado”.⁴

El mismo autor afirma que la Constitución es ante todo una ley; esto es, un mandato de autoridad legítima, debidamente promulgado y sancionado. Explica además, que es ley fundamental porque:

a).- Es la que sirve de base a las demás leyes, de tal manera, que éstas deben estar de acuerdo con los preceptos contenidos en aquella.

b).- Ninguno de los poderes constituidos debe obrar fuera de las atribuciones que esa ley les concede, y la fuerza jurídica de sus actos tiene como causa legal la propia Constitución.

c).- Organiza políticamente a la nación, y fija los principios a que deben sujetarse los altos poderes públicos.

³ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Imprenta universitaria. México, 1949, pp. 129-132.

⁴ Pallares, Eduardo. *¿Qué es una Constitución?* editorial Fontamara, México, 1997, p.8.

Felipe Tena Ramírez, ya un clásico en la literatura constitucionalista nacional, más que definir, describe lo que es una Constitución del tipo de la nuestra.

Primeramente, distingue la Constitución en sentido material de la Constitución en sentido formal. Citando algunas ideas de Kelsen, nos dice que la primera está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales, es decir, que regulan el proceso de la legislación, y abarca también aquellas normas que regulan la creación y competencia de los órganos ejecutivos y judiciales supremos.

Crear y organizar a los poderes públicos supremos, dotándolos de competencia, es, por lo tanto, el contenido mínimo y esencial de toda Constitución.

Desde este punto de vista material, las Constituciones del mundo occidental, han organizado el poder público de forma tal, que la estructura de nuestra ley suprema se sustenta en dos principios:

- 1o. La libertad del Estado para restringirla es limitada en principio.
- 2o. Que el poder del Estado se circunscriba y encierre en un sistema de competencias.

El primer principio, dice Tena, “ obliga a enumerar en la Constitución ciertos derechos del individuo, llamados fundamentales, que expresa y concretamente se sustraen de la invasión del Estado. Tales derechos se clasifican teóricamente en dos categorías: derechos del individuo aislado y derechos del individuo relacionado con otros individuos. Todos son derechos de la persona frente al Estado, pero la primera categoría comprende derechos absolutos, en tanto que la segunda

clase contiene derechos individuales que no quedan en la esfera del particular, sino que al traducirse en manifestaciones sociales requieren la intervención ordenadora y limitadora del Estado ”.⁵

De acuerdo con el segundo principio, no basta con limitar en el exterior el poder del Estado mediante la garantía de los derechos fundamentales del individuo, sino que es preciso circunscribirlo en el interior por medio de un sistema de competencias. La garantía orgánica contra el abuso del poder, está principalmente en la división de poderes.

De los principios anotados se desprende que nuestra Constitución como la inmensa mayoría de las Constituciones posee una parte dogmática y otra orgánica. La primera la integran los derechos subjetivos públicos o garantías individuales, denominación impropia, puesto que una cosa son los “derechos individuales” que la Constitución enumera, y otra la “garantía” de esos derechos, que en México reside en el juicio de amparo. La parte de la Constitución que tiene por objeto organizar al poder público, es la parte orgánica. En nuestra norma de normas todo el título tercero, desde el artículo 49 hasta el 107, trata de la organización y competencia de los poderes federales, en tanto que el título cuarto, relacionado también con la parte orgánica, establece las responsabilidades de los funcionarios públicos.

“ Además de la parte dogmática y la orgánica, pertenecen a la Constitución en sentido material los preceptos relativos a la superestructura constitucional, la cual cubre por igual a los derechos del individuo, a los poderes de la Federación y a los poderes de los estados. Son dichos preceptos de nuestra Constitución los artículos 39,40,133,135 y 136, que

⁵ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1996, p.23.

aluden a la soberanía popular, a la forma de gobierno, a la supremacía de la Constitución, al principio de rigidez y a su inviolabilidad respectivamente”.⁶

En cuanto a la Constitución en sentido formal, Tena Ramírez nos dice, retomando las palabras de Kelsen, que es el documento formal que lleva ese nombre, y que a menudo dicho documento encierra otras normas que no forman parte de la Constitución en sentido material. “Tales preceptos, que por su propia índole deberían estar en las leyes ordinarias, se inscriben en la Constitución para darles un rango superior al de las leyes comunes y excluirlos en lo posible de la opinión mudable del Parlamento, dificultando su reforma mediante el procedimiento estricto que suele acompañar a las enmiendas constitucionales. La presencia en la Constitución de estos agregados constitucionales obedece al interés de un partido en colocar sus conquistas dentro de la ley superior, o bien responde a la importancia nacional de determinadas prescripciones. Realizan el primero de dichos propósitos los artículos 27, 123 y 130, y el segundo los capítulos II, III y IV del título primero, que se refiere a la nacionalidad y a la ciudadanía, así como numerosos preceptos complementarios del sistema federal, algunos de los cuales, contenidos principalmente en el título quinto, señalan prohibiciones u obligaciones positivas para los Estados, mientras que otros, como son a los que se refiere el capítulo II del título segundo, regulan el aspecto relativo al territorio nacional”.⁷

Así es como describe el constitucionalista Tena Ramírez nuestra Ley Fundamental. Ahora veamos como está clasificada:

⁶ Ibid., p.24.

⁷ Ibid., pp. 24-25.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, es según su forma jurídica, escrita y codificada; establece expresamente en su artículo 133 y tácitamente en otros, la supremacía que le corresponde. Atendiendo a su reformabilidad, es rígida, esto no quiere decir que sea irreformable, sino que existe en la propia constitución un procedimiento especial que dificulta su reforma. La rigidez ha sido característica de todas nuestras constituciones y proyectos de constitución. Lo fue desde la Constitución de Cádiz de 1812, que no fue propiamente nuestra, hasta la Constitución de 1857, de la cual el texto del artículo 127 pasó íntegro al texto del artículo 135 de la Constitución de Querétaro. El cual será analizado en el siguiente apartado.

2.- ARTICULO 135 CONSTITUCIONAL

La generalidad de la doctrina constitucional mexicana afirma que el artículo 135 establece - Carpizo dice crea - un órgano especial encargado de reformar la Constitución. No existe fundamento constitucional para suponer que la combinación de poderes prevista en su artículo 135 sea un órgano, como lo ha supuesto la doctrina; cuando se habla de un “poder nacional supremo”, como lo hace don Emilio Rabasa⁸, o de un “constituyente permanente”, como lo señala don Felipe Tena Ramírez;⁹ más que pensar en un órgano con unidad y voluntad, debe entenderse referidas a una combinación de órganos que tienen encomendada una

⁸ Véase Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, pp. 302 y 319.

⁹ Véase Felipe Tena Ramírez, ob. cit. capítulo III.

función, sin llegar a perder su identidad propia y, mucho menos a adquirir una diferente. Suponer lo contrario es forzar la naturaleza de las cosas¹⁰.

El artículo 135 no instituye, no crea, ningún órgano cuya función sea reformar la Constitución. El artículo en cuestión establece, en primer término, la posibilidad de adicionar o reformar la Ley Fundamental; y enseguida establece el procedimiento para hacerlo. En éste se pueden advertir tres fases que se llenan con funciones distintas, limitadas y sucesivas, que se confieren, en el mismo artículo, a órganos ya instituidos y que éstos ejecutan independientemente unos de otros. Así otorga al Congreso de la Unión la facultad de “acordar” las reformas, llenando esta función la primera fase del procedimiento; confiere a las Legislaturas de los Estados la facultad de “aprobar” las reformas, efectuándose con la función respectiva la segunda fase; y otorga, nuevamente al Congreso de la Unión la facultad de computar los votos de las Legislaturas y hacer la declaración de haberse aprobado las reformas, actividades con las cuales se consuma la tercera y fase final del procedimiento, que concluirá con la publicación de las reformas.

Es claro, que la tarea total de reformar se realiza mediante actividades parciales, convergentes, de órganos diversos. Es evidente que esas actividades parciales tienen contenidos diferentes, como son los de acordar las reformas y aprobarlas.

Luego, el artículo 135 no crea ningún órgano omnipotente al que pudiera considerarse un constituyente permanente, que si tal fuera, estaría sobre la propia Constitución.

¹⁰ Ver *Revista de Investigaciones Jurídicas* de la escuela Libre de Derecho, número 5, 1981, p. 79.

Resumiendo lo anterior podemos decir que, en el artículo 135 de la Constitución, se establece: el principio de la mutabilidad de la constitución mexicana por adiciones y reformas , y un procedimiento para hacerlas. Tales adiciones y reformas deben ser realizadas mediante el ejercicio de facultades distintas , que en el mismo precepto se otorgan, expresamente, a la Federación y a los Estados para que las ejerciten sus órganos titulares del poder legislativo en sus respectivos ámbitos. No se crea ningún órgano al que se dote de competencia para reformar la Constitución, sino que se crea la función para hacer la reforma y que se satisface mediante el ejercicio de atribuciones bien determinadas y conferidas a órganos independientes, ya instituidos, que ni necesitan asociarse para realizar sus respectivas atribuciones, ni podrían hacerlo, porque son órganos de los diversos órdenes jurídicos que conforman el sistema federal y con tal carácter actúan en la reforma constitucional.

3.- DE LAS REFORMAS A LA CONSTITUCION.

México , a través de sus constituciones ha adoptado diversos sistemas de reforma para el texto constitucional. Nuestra primera Constitución, la de 1824, estableció principios inmutables, los cuales quedaban fuera de toda discusión, por considerarlos la base de la organización jurídico-política que el pueblo había decidido darse en ejercicio de su soberanía.

La Constitución Centralista de 1836, estableció por su parte, que no podrían efectuarse cambios a la misma sino pasados seis años de su vigencia; el procedimiento que establecía, llegado el caso, era similar al procedimiento ordinario de reforma de leyes, con la salvedad del veto presidencial y la aprobación del llamado Supremo Poder Conservador.

Para 1857, el proyecto que la Comisión proponía, incorporaba la participación directa del pueblo mediante un procedimiento que sometía los proyectos de reforma, previamente aprobados por el Congreso y ampliamente difundidos, al voto del pueblo. Este sistema fue rechazado por el Constituyente por resultar excesivamente rígido.

El sistema que adoptó finalmente el Constituyente de 1857, posteriormente tomado por el de 1917, tenía como finalidad poder reformar la ley fundamental con relativa celeridad, claro que nunca se pensó que esa celeridad se convertiría en “productividad legislativa”, debido al número exagerado de reformas que ha sufrido, las cuales suman a la fecha 378 (ver ANEXOS I, II y III), incluyendo las últimas que fueron publicadas el 20 de marzo de 1997, en el Diario Oficial de la Federación.

Al respecto, el doctor Jorge Carpizo señala lo siguiente: “...lógico y natural ha sido que la Constitución mexicana haya tenido y tenga tantas reformas para irse adecuando a una realidad que vertiginosamente se iba modificando y continúa modificándose. Si no hubiera cambiado al paso de la realidad, la Constitución le hubiera quedado muy estrecha a esa realidad y ésta hubiera hecho añicos a la primera”¹¹.

En el mismo sentido, el abogado Jorge Madrazo expresa: “Desde luego hace mucho tiempo quedaron atrás las tesis racionalistas que, en su cerrazón, entendían a la Constitución como un orden normativo hecho de una vez para todas, definitivo, inmutable, insensible al cambio social; por el contrario sabemos hoy que las constituciones se van haciendo, que son el resultado de un diálogo permanente entre la realidad y la norma...”¹²

¹¹ Carpizo, Jorge *La Constitución Mexicana de 1917*, Edit. Porrúa, México, 1995, p. XV.

¹² Madrazo, Jorge, “*La Constitución reformada en Derechos del pueblo Mexicano*”, Cámara de Diputados, L Legislatura, México, 1979.

Es indiscutible que la Ley Suprema de un país debe cambiar para adaptarse a la realidad, las necesidades y las aspiraciones de su pueblo. Luego entonces, la Constitución no puede ser un conjunto de normas estáticas, inmutables e intrasferibles. Al contrario, es una norma que se modifica de acuerdo a los constantes cambios sociales, económicos, políticos y culturales que vive la sociedad.

Pero, si bien es cierto, que es indiscutible la necesidad de modificar la Constitución para adecuarla a la realidad cambiante en la que vivimos, también lo es, que en nuestro país se han llevado a cabo reformas constitucionales que no son producto de un estudio profundo, consciente y con visión futurista, a largo, mediano o corto plazo, en cuanto a efectos y consecuencias se refiere.

La reforma política de 1996, es un ejemplo muy reciente de como se aprueban reformas constitucionales "al vapor". "El 25 de julio de 1996 el Presidente de la República, con la firma de apoyo de los cuatro Coordinadores de los Grupos Parlamentarios del Congreso de la Unión, presentó ante éste una iniciativa de reforma, adición o derogación de 18 distintos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se trataba de asuntos de gran importancia. En 20 días hábiles se citó a un periodo extraordinario de sesiones, la Cámara de Diputados elaboró un dictamen favorable; se aprobó por unanimidad con inusual dispensa del trámite de primera y segunda lectura; al día siguiente también se aprobó por unanimidad por la Cámara de Senadores; se pasó el asunto a las Legislaturas de los 31 estados para cumplir con el trámite de aceptación requerida que establece el artículo 135 de nuestra Ley Suprema, y el 22 de agosto siguiente el Diario Oficial de la Federación publica el Decreto estableciendo que, contándose ya con la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados se declaraban reformados los artículos de la Constitución materia de la iniciativa. En total, en el breve plazo señalado,

más de 1,000 Legisladores Federales y Estatales emitieron su voto coincidente de aprobación a la reforma que se comenta. No se registró opinión disidente, ni sobre determinado artículo en particular, no obstante que, según consignó el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, dos grupos parlamentarios habían manifestado distintas reservas a la iniciativa”.¹³

Lo anterior no refleja la adaptabilidad del derecho a la realidad, pues si así fuera nuestra condición sería muy distinta a la actual; lo que refleja es una plena subordinación del poder legislativo al ejecutivo.

En nuestro país el titular del poder ejecutivo se ha convertido en el gran legislador - por no decir el único- al grado que, del 100% de las iniciativas de ley que llegan al Congreso, ya sea para modificar la Constitución o las leyes secundarias, el 90% provienen de él. Esto sucede debido al monopolio que durante más de 70 años ha tenido un solo partido tanto para el poder ejecutivo como para el poder legislativo.

El país requiere que se den reformas sustanciales, que tiendan a lograr el bienestar colectivo, y es sin lugar a duda se logra atemperando el sistema presidencialista que no ahoga, y restaurando un orden constitucional que recupere y fortalezca los principios de justicia social, de garantías o de derechos humanos respetados y de soberanía nacional plena.

Además, considero que para llevar a cabo las reformas a la Constitución, se requiere de un grado considerable de conciencia y prudencia política, a la hora de elaborar las iniciativas, discutir las y aprobarlas; así como un cuerpo revisor compuesto de legisladores

¹³ Santos de la Garza, Luis. La división de Poderes en México en : *Estado de Derecho*. Colección Foro de la Barra Mexicana , editorial Themis, México, 1997, p. 220.

conocedores de la historia y de la realidad social, pues no hay que olvidar que la labor del legislador es procurar el beneficio de la colectividad mediante las disposiciones que aprueba.

La pluralidad ideológica que existe actualmente en nuestro país, y la participación ciudadana cada día más cívica y responsable, nos exige un cambio en el procedimiento que se sigue para reformar el texto constitucional, por lo que es necesario establecer en la Norma Suprema la figura del "REFERENDUM", para que el pueblo mexicano - como único titular de la soberanía - pueda participar en la tarea fundamental de reformar la Constitución.

Por lo general, las democracias restringen el involucramiento de sus ciudadanos en los asuntos del Estado, a la participación en las elecciones, donde pueden expresar su decisión entre líderes políticos potenciales. Las políticas estatales son establecidas luego por los líderes electos, sin ninguna aportación directa de los votantes. Algunas democracias, sin embargo, permiten a los votantes bajo algunas circunstancias decidir en forma directa, en una elección, si se seguirá una política determinada. A esta decisión electoral se le llama referéndum. "Estados Unidos no tiene ninguna previsión para referéndums nacionales, pero muchas localidades y Estados lo prevén. California es notable en particular por usarlos, como el famoso referéndum de la "Propuesta 13" en la que los votantes del Estado decidieron limitar los impuestos a la propiedad en las comunidades de California al 1% del valor de la propiedad".¹⁴ Fuera de Estados Unidos, unas cuantas democracias prevén el uso regular de referéndums nacionales. Francia y Suiza son dos ejemplos, la última basándose mucho en ellos.

¹⁴ Phillips Shively, W. *Introducción a las Ciencias Políticas*. Quinta edición, Editorial Mc Graw Hill, México, 1997.

Más allá de estos pocos ejemplos, muchas democracias que no aceptarían el uso regular de referéndums, los usan para las decisiones de gran importancia, donde se considera que todo el pueblo debe involucrarse en la decisión, aunque sólo sea votando. “España, por ejemplo, cuando inició su nueva Constitución democrática en 1978, tuvo un referéndum para que la Constitución pudiera ser ratificada por el pueblo. Del mismo modo, cuando los poderes de la Unión Europea iban a expandirse en el Tratado de Maastricht en 1993, Francia, Irlanda y Dinamarca tuvieron referéndums para permitir a sus pueblos decidir si debían firmar el tratado”.¹⁵

Si en nuestro país se llevaran a cabo las reformas constitucionales apelando al pueblo a través del referéndum, se harían realidad aquellas exigencias incumplidas, y la Constitución reflejaría, sin lugar a dudas, de manera más equitativa y real los intereses de la nación.

No se puede negar que día con día México se adentra más en un acelerado proceso de democratización, esta realidad pone de manifiesto la necesidad de adecuar nuestras instituciones a nuestra realidad, logrando con ello gobernantes más responsables de su papel, representantes más dignos y una sociedad más participativa.

Fortalecer la democracia como sistema de vida que encauce y resuelva las aspiraciones de mejoramiento del pueblo, defienda y ensanche sus libertades y afirme su soberanía, es la condición para poder avanzar por la vía de legalidad revolucionaria, de la transformación social y del progreso.

¹⁵ Ibid., pp.204-205

Con singular intuición histórica, los forjadores de nuestra Constitución comprendieron que México no podía alcanzar su elevado destino con la sola vigencia de la democracia política, sino que era indispensable, además, implantar la democracia económica y social.

La palabra visionaria del constituyente de 1917, definió los rumbos de la Revolución social de México y concibió a la democracia como una estructura política, un régimen jurídico y un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

CONCLUSIONES

1.- La Constitución y las leyes que estructuran y rigen al Estado, instauran y consagran los derechos y libertades, para su vigencia efectiva, -no sólo para quedar en el papel o el discurso- como supuestos y objetivos que el Estado no puede invadir ni desvirtuar, ya que ellos son condición de su propia legitimidad.

2.- Es necesario que los legisladores comprendan el sentido que tiene su función como representantes sociales, que entiendan la importancia de un buen sistema jurídico, adecuado a las necesidades del momento, pero no con ello tener pretexto para vulnerar el orden constitucional de acuerdo a intereses partidistas o individualistas; sino por el contrario, actualizando la Ley Suprema cuando sea realmente necesario, pensando siempre en el beneficio colectivo.

3.- El exceso de reformas constitucionales se debe principalmente al monopolio del poder que un solo partido ha tenido desde hace casi 70 años, a la indiferencia de nuestros gobernantes respecto a la importancia y sentido de nuestra Ley Fundamental, a la sumisión que los señores legisladores han tenido ante el ejecutivo, así como al desinterés de nuestro pueblo por involucrarse en las cuestiones públicas.

4.- El sistema político del Poder Ejecutivo actual debe dejar paso a un nuevo esquema de mayor equilibrio y balance, lo cual significa fortalecer a los otros dos poderes: el Judicial y el Legislativo. La Reforma del Estado en el México de hoy, significa principalmente dar vigencia plena y real al principio de división de poderes.

5.- Que el presidencialismo se sujete a los límites constitucionales, y que el Poder Legislativo asuma con responsabilidad sus atribuciones en favor de su independencia, autenticidad y eficacia, y deje para la historia las prácticas de subordinación, servilismo y corrupción. En el concepto de que el equilibrio de poderes debe tener como función primordial el beneficio de la integridad de la nación.

6.- La Reforma del 31 de diciembre de 1994, en cuanto a la creación del Consejo de la Judicatura Federal se refiere, va en contra de la clásica teoría de la división de poderes, ya que vulnera con intromisiones legislativas y ejecutivas la independencia judicial, esto debido a que algunos de sus miembros son nombrados por poderes de la unión distintos al judicial.

7.- Por otra parte, es necesario que se reglamenten las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal, ya que la falta de ordenamiento ha generado que este órgano se "extralimite" al momento de destituir y sancionar a jueces y magistrados.

8.- En cuanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órgano colegiado, debe atribuirsele la facultad de iniciar leyes relacionadas con la estructura y organización del Poder Judicial Federal. Y respecto a las iniciativas de reforma o adición a la Constitución, la Suprema Corte de Justicia debe tener la facultad de revisarlas y emitir su opinión.

9.- Debe haber mayor participación activa de los diversos sectores que componen nuestra sociedad en orden de crear un mejor país; el compromiso es de todos, para ello hay que contribuir a elevar el nivel educativo de la población, conocer más nuestra realidad y nuestra historia, para adentrarnos con responsabilidad a los asuntos que a todos competen. Por lo cual es necesario insertar en la Constitución la figura del **"Referéndum"**

10.- Si queremos lograr cambios profundos en nuestro país, y soluciones reales a los problemas que tanto lastiman y agobian al pueblo

mexicano, la disyuntiva es clara: o se hace un esfuerzo para volver a los cauces del constitucionalismo, o se seguirá caminando peligrosamente hacia un autoritarismo en el cual **la Constitución sólo tiene de tal, el nombre**, y el país quedará en manos del gobernante en turno cuyo capricho será la ley.

ANEXO I

Reformas por Periodo Presidencial

ALVARO OBREGON

(lo. de Diciembre de 1920 a 30 de Noviembre de 1924)

- 1921 Artículo 73
- 1923 Artículos 67, 69, 72, 79, 84, 89

PLUTARCO ELIAS CALLES CAMPUZANO

(lo. de Diciembre de 1924 a 30 de Noviembre de 1928)

- 1927 Artículos 82 y 83
- 1928 Artículos 52, 73 (dos reformas), 74, 76, 79, 83, 89, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 111, 115

EMILIO PORTES GIL

(lo. de Diciembre de 1928 a 5 de Febrero de 1930)

- 1929 Artículos 73 y 123

PASCUAL ORTIZ RUBIO

(5 de Febrero de 1930 a 4 de Septiembre de 1932)

- 1931 Artículos 43 (dos reformas) y 45 (dos reformas)

ABELARDO L. RODRIGUEZ

(4 de Septiembre de 1932 a 30 de Noviembre de 1934)

- 1933 Artículos 51,55,56, 58,59,73 (dos reformas), 79,83, 84,85, 115 y 123
- 1934 Artículos 27, 30, 37, 42, 45, 73 (dos reformas), 104 y 133

LAZARO CARDENAS DEL RIO

(1o. de Diciembre de 1934 a 30 de Noviembre de 1940)

- 1934 Artículos 3, 32, 73 (dos reformas), 94 y 95
- 1935 Artículos 43, 45 y 73
- 1937 Artículo 27
- 1938 Artículos 49 y 123
- 1940 Artículos 27, 97 y 102

MANUEL AVILA CAMACIIO

(1o. de Diciembre de 1940 a 30 de Noviembre de 1946)

- 1940 Artículo 73 (dos reformas)
- 1942 Artículos 5, 52, 73 (dos reformas), 117 y 123
- 1943 Artículos 82 y 115
- 1944 Artículos 32, 73 (dos reformas), 76, 89, 94 y 111
- 1945 Artículo 27

MIGUEL ALEMAN VALDES

(lo. de Diciembre de 1946 a 30 de Noviembre de 1952)

- 1946 Artículos 3, 73, 104 y 117
1947 Artículos 27, 73 y 115
1948 Artículos 20 y 27
1949 Artículo 73
1951 Artículos 49, 52, 73, 94, 97, 98, 107 y 131
1952 Artículos 43 y 45

ADOLFO RUIZ CORTINES

(lo. de Diciembre de 1952 a 30 de Noviembre de 1958)

- 1953 Artículos 34 y 115

ADOLFO LOPEZ MATEOS

(lo. de Diciembre de 1958 a 30 de Noviembre de 1964)

- 1960 Artículos 27 (dos reformas), 42, 48, 52, y 123
1961 Artículo 123
1962 Artículos 107 y 123
196 Artículo 54 y 63

GUSTAVO DIAZ ORDAZ

(lo. de Diciembre de 1964 a 30 de Noviembre de 1970)

- 1965 Artículo 18
1966 Artículos 73 (dos reformas), 79,88, 89 (dos reformas), 117 y 135

SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACION Y DOCUMENTACION DE ITO. DE DOCUMENTACION LEGISLATIVA

1967 Artículos 73, 94, 98, 100, 102, 104, 105 y 107

1969 Artículos 30 y 34

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ

(lo. de Diciembre de 1970 a 30 de Noviembre de 1976)

1971 Artículos 10, 73, 74, 79

1972 Artículos 52, 54, 55, 58 y 123 (dos reformas)

1974 Artículos 4, 5, 27, 30, 43, 45, 52, 55, 73, 74, 76, 79, 82, 89, 93, 104, 107 (dos reformas) 111, 123 (dos reformas) y 131

1975 Artículos 27, 73, 107 y 123

1976 Artículos 27 (dos reformas), 73 y 115

JOSE LOPEZ PORTILLO Y PACHECO

(lo. de Diciembre de 1976 a 30 de Noviembre de 1982)

1977 Artículos 6, 18, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115

1978 Artículos 123 (tres reformas)

1979 Artículo 107

1980 Artículos 3, 4 y 78

1981 Artículos 29, 60, 90, 92 y 117

1982 Artículos 26, 28, 73, 74 y 123

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

(1º. De Diciembre de 1982 a 30 de Noviembre de 1988)

1982 Artículos 22, 73 (dos reformas), 74, 76, 94, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 127 y 134

1983 Artículos 4 (dos reformas), 16, 21, 25, 27, 28, 73 y 115

1985 Artículos 20 y 79

- 1986 Artículos 52, 53, 54, 56, 60, 65, 66, 69, 77, 106, 107 y 123
- 1987 Artículos 17, 27, 46, 73, (tres reformas), 74 (dos reformas), 78, 79, 89, 94, 97, 101, 104, 107, 110, 111, 115, 116 y 127
- 1988 Artículo 89

CARLOS SALINAS DE GORTARI

(lo. de Diciembre de 1988 a 30 de Noviembre de 1994)

- 1990 Artículos 5, 28, 35, 36, 41, 54, 60, 73 y 123
- 1992 Artículos 3, 4, 5, 24, 27 (dos reformas), 102 y 130
- 1993 Artículos 3, 16, 19, 20, 28, 31 (dos reformas), 41, 44, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 73 (dos reformas) 74 (dos reformas), 76, 79, 82, 89, 100, 104, 105, 107 (dos reformas), 119 (dos reformas), 122 y 123
- 1994 Artículos 41 y 82

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON

(lo. de Diciembre de 1994 a 30 de Noviembre del 2000)

- 1994 Artículos 21, 55, 73, 76 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122, y 123
- 1995 Artículo 28
- 1996 Artículos 16, 20, 21, 22, 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73 (dos reformas), 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116, 122
- 1997 Artículos 30, 32, 37

ANEXO II

REFORMAS POR ARTICULO
(PUBLICACIÓN DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION)

ARTICULO	1	ARTICULO	8
ARTICULO	2	ARTICULO	9
ARTICULO	3	ARTICULO	10
1ª	Reforma D. 0.13/12/34	1ª	Reforma D. 0. 22/10/71
2ª	Reforma D. 0.30/12/46	ARTICULO	11
3ª	Reforma D. 0.09/06/80	ARTICULO	12
4ª	Reforma D. 0.28/01/92	ARTICULO	13
5ª	Reforma D. 0.05/03/93	ARTICULO	14
ARTICULO	4	ARTICULO	15
1ª	Reforma D. 0.31/12/74	ARTICULO	16
2ª	Reforma D. 0.18/03/80	1ª	Reforma D. 0.03/02/83
3ª	Reforma D. 0.03/02/83	2ª	Reforma D. 0.03/09/93
4ª	Reforma D. 0.07/02/83	3ª	Reforma D. 0.03/07/96
5ª	Reforma D. 0.28/01/92	ARTICULO	17
ARTICULO	5	ARTICULO	18
1ª	Reforma D. 0.17/11/42	1ª	Reforma D. 0. 17/03/87
2ª	Reforma D. 0.31/12/74	ARTICULO	19
3ª	Reforma D. 0.06/04/90	1ª	Reforma D. 0.23/02/65
4ª	Reforma D. 0.28/01/92	2ª	Reforma D. 0.04/02/77
ARTICULO	6	ARTICULO	19
1ª	Reforma D. 0.06/12/77	1ª	Reforma D. 0.03/09/93
ARTICULO	7		

ARTICULO	20	ARTICULO	27
1ª.	<i>Reforma D. 0.02/12/48</i>	1ª.	<i>Reforma D. 0.10/01/34</i>
2ª.	<i>Reforma D. 0.14/01/85</i>	2ª.	<i>Reforma D. 0.06/12/37</i>
3ª.	<i>Reforma D. 0.03/09/93</i>	3ª.	<i>Reforma D. 0.09/11/40</i>
4ª.	<i>Reforma D. 0.03/07/96</i>	4ª.	<i>Reforma D. 0.21/04/45</i>
ARTICULO	21	5ª.	<i>Reforma D. 0.12/02/47</i>
1ª.	<i>Reforma D. 0.03/02/83</i>	6ª.	<i>Reforma D. 0.02/12/48</i>
2ª.	<i>Reforma D. 0.31/12/94</i>	7ª.	<i>Reforma D. 0.20/01/60</i>
3ª.	<i>Reforma D. 0.03/07/96</i>	8ª.	<i>Reforma D. 0.29/12/60</i>
ARTICULO	22	9ª.	<i>Reforma D. 0.08/10/74</i>
1ª.	<i>Reforma D. 0.28/12/82</i>	10ª.	<i>Reforma D. 0.06/02/75</i>
2ª.	<i>Reforma D. 0.03/07/96</i>	11ª.	<i>Reforma D. 0.06/02/76</i>
ARTICULO	23	12ª.	<i>Reforma D. 0.06/02/76</i>
ARTICULO	24	13ª.	<i>Reforma D. 0.03/02/83</i>
1ª.	<i>Reforma D. 0.28/01/92</i>	14ª.	<i>Reforma D. 0.10/08/87</i>
ARTICULO	25	15ª.	<i>Reforma D. 0.06/01/92</i>
1ª.	<i>Reforma D. 0.03/02/83</i>	16ª.	<i>Reforma D. 0.28/01/92</i>
ARTICULO	26	ARTICULO	28
1ª.	<i>Reforma D. 0.03/02/83</i>	1ª.	<i>Reforma D. 0.17/11/82</i>
ARTICULO	27	2ª.	<i>Reforma D. 0.03/02/83</i>
1ª.	<i>Reforma D. 0.03/02/83</i>	3ª.	<i>Reforma D. 0.27/06/90</i>
ARTICULO	28	4ª.	<i>Reforma D. 0.20/08/93</i>
1ª.	<i>Reforma D. 0.21/04/81</i>	5ª.	<i>Reforma D. 0.02/03/95</i>
ARTICULO	29	ARTICULO	29
1ª.	<i>Reforma D. 0.21/04/81</i>	1ª.	<i>Reforma D. 0.21/04/81</i>
ARTICULO	30	ARTICULO	30
1ª.	<i>Reforma D. 0.18/01/34</i>	1ª.	<i>Reforma D. 0.18/01/34</i>
2ª.	<i>Reforma D. 0.26/12/69</i>	2ª.	<i>Reforma D. 0.26/12/69</i>
3ª.	<i>Reforma D. 0.31/12/74</i>	3ª.	<i>Reforma D. 0.31/12/74</i>
4ª.	<i>Reforma D. 0.20/03/97</i>	4ª.	<i>Reforma D. 0.20/03/97</i>

ARTICULO 31

- 1ª. *Reforma D. 0.05/03/93*
 2ª. *Reforma D. 0.25/10/93*

ARTICULO 32

- 1ª. *Reforma D. 0.15/12/34*
 2ª. *Reforma D. 0.10/02/44*
 3ª. *Reforma D. 0.20/03/97*

ARTICULO 33**ARTICULO 34**

- 1ª. *Reforma D. 0.17/10/53*
 2ª. *Reforma D. 0.22/12/69*

ARTICULO 35

- 1ª. *Reforma D. 0.06/04/90*
 2ª. *Reforma D. 0: 22/08/96*

ARTICULO 36

- 1ª. *Reforma D.0. 06/04/90*
 2ª. *Reforma D. 0.22/08196*

ARTICULO 37

- 1ª. *Reforma D. 0.18/01/34*
 2ª. *Reforma D. 0.20/03/97*

ARTICULO 38**ARTICULO 39****ARTICULO 40****ARTICULO 41**

- 1ª. *Reforma D. 0.06(12/77*
 2ª. *Reforma D. 0.06(04/90*
 3ª. *Reforma D. 0.03/09/93*
 4ª. *Reforma D. 0.19/04/94*
 5ª. *Reforma D. 0.22/08/96*

ARTICULO 42

- 1ª. *Reforma D. 0.18/01/34*
 2ª. *Reforma D. 0.20/01/60*

ARTICULO 43

- 1ª. *Reforma D. 0.07/02/31*
 2ª. *Reforma D. 0.19/12/31*
 3ª. *Reforma D. 0.16(01/35*
 4ª. *Reforma D. 0.16(01/52*
 5ª. *Reforma D. 0.08/10/74*

ARTICULO 44

- 1ª. *Reforma D. 0. 25/10/93*

ARTICULO 45

- 1ª. *Reforma D. 0.07/02/31*
 2ª. *Reforma D. 0.19/12/31*
 3ª. *Reforma D. 0.22/03/34*
 4ª. *Reforma D. 0.16(01/35*
 5ª. *Reforma D. 0.16(01/52*
 6ª. *Reforma D. 0.08/10/74*

SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACION Y DOCUMENTACION DETO. DE DOCUMENTACION LEGISLATIVA

ARTICULO	46	ARTICULO	54
1ª	<i>Reforma D. 0.17/03/87</i>	1ª	<i>Reforma D. 0.22/06/63</i>
ARTICULO	47	2ª	<i>Reforma D. 0.14/02/72</i>
ARTICULO	48	3ª	<i>Reforma D. 0.06/12/77</i>
1ª	<i>Reforma D. 0.20/01/60</i>	4ª	<i>Reforma D. 0.15/12/86</i>
ARTICULO	49	5ª	<i>Reforma D. 0.06/04/90</i>
1ª	<i>Reforma D. 0.12/08/38</i>	6ª	<i>Reforma D. 0.03/09/93</i>
2ª	<i>Reforma D. 0.28/03/51</i>	7ª	<i>Reforma D. 0.22/08/96</i>
ARTICULO	50	ARTICULO	55
ARTICULO	51	1ª	<i>Reforma D. 0.29/04/33</i>
1ª	<i>Reforma D. 0.29/04/33</i>	2ª	<i>Reforma D. 0.14/02/72</i>
2ª	<i>Reforma D. 0.06/12/77</i>	3ª	<i>Reforma D. 0.08/10/74</i>
ARTICULO	52	4ª	<i>Reforma D. 0.06/12/77</i>
1ª	<i>Reforma D. 0.20/08/28</i>	5ª	<i>Reforma D. 0.31/12/94</i>
2ª	<i>Reforma D. 0.30/12/42</i>	ARTICULO	56
3ª	<i>Reforma D. 0.11/06/51</i>	1ª	<i>Reforma D. 0.29/04/33</i>
4ª	<i>Reforma D. 0.20/12/60</i>	2ª	<i>Reforma D. 0.15/12/86</i>
5ª	<i>Reforma D. 0.14/02/72</i>	3ª	<i>Reforma D. 0.03/09/93</i>
70.	<i>Reforma D. 0.08/10/74</i>	4ª	<i>Reforma D. 0.22/08/96</i>
7ª	<i>Reforma D. 0.06/12/77</i>	ARTICULO	57
8ª	<i>Reforma D. 0.15/12/86</i>	ARTICULO	58
ARTICULO	53	1ª	<i>Reforma D. 0.29/04/33</i>
1ª	<i>Reforma D. 0.06/12/77</i>	2ª	<i>Reforma D. 0.14/02/72</i>
2ª	<i>Reforma D. 0.15/12/86</i>	ARTICULO	59
		1ª	<i>Reforma D. 0.29/04/33</i>

SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACION Y DOCUMENTACION DEPTO. DE DOCUMENTACION LEGISLATIVA

ARTICULO 60

- 1ª Reforma D. 0.06/12/77
 2ª Reforma D. 0.22/04/81
 3ª Reforma D. 0.15/12/86
 4ª Reforma D. 0.06/04/90
 5ª Reforma D. 0.03/09/93
 6ª Reforma D. 0: 22/08/96

ARTICULO 61

- 1ª Reforma D. 0.06/12/77

ARTICULO 62**ARTICULO 63**

- 1ª Reforma D. 0.22/06/63
 2ª Reforma D. 0.03/09/93

ARTICULO 64**ARTICULO 65**

- 1ª Reforma D. 0. 06/12/77
 2ª Reforma D. 0.07/04/86
 3ª Reforma D. 0.03/09/93

ARTICULO 66

- 1ª Reforma D. 0.07/04/86
 2ª Reforma D. 0.03/09/93

ARTICULO 67

- 1ª Reforma D. 0.24/11/23

ARTICULO 68**ARTICULO 69**

- 1ª Reforma D. 0.24/11/23
 2ª Reforma D. 0.07/04/86

ARTICULO 70

- 1ª Reforma D. 0.06/12/77

ARTICULO 71**ARTICULO 72**

- 1ª Reforma D. 0.24/11/23

ARTICULO 73

- 1ª Reforma D. 0.08/07/21
 2ª Reforma D. 0.20/08/28
 3ª Reforma D. 0.20/08/28
 4ª Reforma D. 0.06/09/29
 5ª Reforma D. 0.27/04/33
 6ª Reforma D. 0.29/04/33
 7ª Reforma D. 0.18/01/34
 8ª Reforma D. 0.18/01/34
 9ª Reforma D. 0.13/12/34
 10ª Reforma D. 0.15/12/34
 11ª Reforma D. 0.18/01/35
 12ª Reforma D. 0.14/12/40
 13ª Reforma D. 0.14/12/40
 14ª Reforma D. 0.24/10/42
 15ª Reforma D. 0.18/11/42
 16ª Reforma D. 0.10/02/44
 17ª Reforma D. 0.21/09/44

SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACION Y DOCUMENTACION DEPTO. DE DOCUMENTACION LEGISLATIVA

18ª	Reforma D. 0.30/12/46
19ª	Reforma D. 0.29/12/47
20ª	Reforma D. 0.10/02/49
21ª	Reforma D. 0. 19/02/51
22ª	Reforma D. 0. 13/01/66
23ª	Reforma D. 0.21/10/66
24ª	Reforma D. 0.24/10/67
25ª	Reforma D. 0.06/07/71
26ª	Reforma D. 0.08/10/74
27ª	Reforma D. 0.06/02/75
28ª	Reforma D. 0.06/02/76
29ª	Reforma D. 0.06/12/77
30ª	Reforma D. 0.17/11/82
31ª	Reforma D. 0.28/12/82
32ª	Reforma D. 0.03/02/83
33ª	Reforma D. 0.10/08/87
34ª	Reforma D. 0.10/08/87
35ª	Reforma D. 0.10/08/87
36ª	Reforma D. 0.06/04/90
37ª	Reforma D. 0.20/08/93
38ª	Reforma D. 0.25/10/93
39ª	Reforma D. 0.31/12/94
40ª	Reforma D. 0.03/07/96
41ª	Reforma D: 0: 22/08/96

ARTICULO 74

1ª	Reforma D. 0.20/08/28
2ª	Reforma D. 0.06/07/71
3ª	Reforma D. 0.08/10/74
4ª	Reforma D. 0.06/12/77
5ª	Reforma D. 0.17/11/82
6ª	Reforma D. 0.28/12/82
7ª	Reforma D. 0.17/03/87
8ª	Reforma D. 0.10/08/87
9ª	Reforma D. 0.03/09/93
10ª	Reforma D. 0.25/10/93
11ª	Reforma D. 0: 22/08/96

ARTICULO 75**ARTICULO 76**

1ª	Reforma D. 0.20/08/28
2ª	Reforma D. 0. 10/02/44
3ª	Reforma D. 0.08/10/74
4ª	Reforma D. 0.06/12/77
5ª	Reforma D. 0.28/12/82
6ª	Reforma D. 0.25/10/93
7ª	Reforma D. 0.31/12/94

ARTICULO 77

1ª	Reforma D. 0.15/12/86
----	-----------------------

ARTICULO 78

1ª	Reforma D. 0.29/12/80
2ª	Reforma D. 0.10/08/87

ARTICULO 79

1ª	Reforma D. 0.24/11/23
2ª	Reforma D. 0.20/08/28
3ª	Reforma D. 0.29/04/33
4ª	Reforma D. 0.21/10/66
5ª	Reforma D. 0.06/07/71
6ª	Reforma D. 0.08/10/74
7ª	Reforma D. 0.08/02/85
8ª	Reforma D. 0.10/08/87
9ª	Reforma D. 0.25/10/93
10ª	Reforma D. 0.31/12/94

ARTICULO 80**ARTICULO 81**

SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACION Y DOCUMENTACION DEPTO. DE DOCUMENTACION LEGISLATIVA

ARTICULO	82	4ª	Reforma D. 0.21/10/66
1ª	Reforma D. 0.22/01/27	5ª	Reforma D. 0.21/10/66
2ª	Reforma D. 0.08/01/43	6ª	Reforma D. 0.08/10/74
3ª	Reforma D. 0.08/10/74	7ª	Reforma D. 0.10/08/87
4ª	Reforma D. 0.20/08/93	8ª	Reforma D. 0.11/05/88
5ª	Reforma D. 0.01/07/94	9ª	Reforma D. 0.25/10/93
		10ª	Reforma D. 0.31/12/94
ARTICULO	83	ARTICULO	90
1ª	Reforma D. 0.22/01/27	1ª	Reforma D. 0.21/04/81
2ª	Reforma D. 0.24/01/28	ARTICULO	91
3ª	Reforma D. 0.29/04/33	ARTICULO	92
ARTICULO	84	1ª	Reforma D. 0.21/04/81
1ª	Reforma D. 0.24/11/23	ARTICULO	93
2ª	Reforma D. 0.29/04/33	1ª	Reforma D. 0.31/01/74
ARTICULO	85	2ª	Reforma D. 0.06/12/77
1ª	Reforma D. 0.29/04/33	3ª	Reforma D. 0.31/12/94
ARTICULO	86	ARTICULO	94
ARTICULO	87	1ª	Reforma D. 0.20/08/28
ARTICULO	88	2ª	Reforma D. 0.15/12/34
1ª	Reforma D. 0.21/10/66	3ª	Reforma D. 0.21/09/44
ARTICULO	89	4ª	Reforma D. 0.19/02/51
1ª	Reforma D. 0.24/11/23	5ª	Reforma D. 0.2S/10/67
2ª	Reforma D. 0.20/08/28	6ª	Reforma D. 0.28/12/82
3ª	Reforma D. 0.10/02/44	7ª	Reforma D. 0.10/08/87
		8ª	Reforma D. 0.31/12/94
		9ª	Reforma D. 0.22/08/96

SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACION Y DOCUMENTACION DEPTO DE DOCUMENTACION LEGISLATIVA

ARTICULO 95

- 1ª. *Reforma D. 0.15/12/34*
 2ª. *Reforma D. 0.31/12/94*

ARTICULO 96

- 1ª. *Reforma D. 0.20/08/28*
 2ª. *Reforma D. 0.31/12/94*

ARTICULO 97

- 1a. *Reforma D. 0.20/08/28*
 2ª. *Reforma D. 0.11/09/40*
 3ª. *Reforma D. 0.19/02/51*
 4ª. *Reforma D. 0.06/12/77*
 5ª. *Reforma D. 0.28/12/82*
 6ª. *Reforma D. 0.10/08/87*
 7ª. *Reforma D. 0.31/12/94*

ARTICULO 98

- 1ª. *Reforma D. 0.20/08/28*
 2ª. *Reforma D. 0.14/03/51*
 3ª. *Reforma D. 0.25/10/67*
 4ª. *Reforma D. 0.31/12/94*
 5ª. *Reforma D. 0.22/08/96*

ARTICULO 99

- 1ª. *Reforma D.0. 20/08/28*
 2ª. *Reforma D. 0.31/12/94*
 3ª. *Reforma DO: 22/08/96*

ARTICULO 100

- 1ª. *Reforma D. 0.20/08/28*
 2ª. *Reforma D. 0.25/10/67*
 3ª. *Reforma D. 0.03/09/93*
 4ª. *Reforma D. 0.31/12/94*

ARTICULO 101

- 1ª. *Reforma D. 0.10/08/87*
 2ª. *Reforma D. 0.31/12/94*
 3ª. *Reforma D. 0: 22/08/96*

ARTICULO 102

- 1ª. *Reforma D. 0.11/09/40*
 2ª. *Reforma D. 0.25/10/67*
 3ª. *Reforma D. 0.28/01/92*
 4ª. *Reforma D. 0.31/12/94*

ARTICULO 103

- 1ª. *Reforma D. 0.31/12/94*

ARTICULO 104

- 1ª. *Reforma D. 0.18/01/34*
 2ª. *Reforma D. 0.30/12/46*
 3ª. *Reforma D. 0.25/10/67*
 4ª. *Reforma D. 0.08/10/74*
 5ª. *Reforma D. 0.10/08/87*
 70. *Reforma D. 0.25/10/93*
 70. *Reforma D. 0.31/12/94*

SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACION Y DOCUMENTACION DEPTO. DE DOCUMENTACION LEGISLATIVA

ARTICULO 105

- 1ª Reforma D. 0.25/10/67
 2ª Reforma D. 0.25/10/93
 3ª Reforma D. 0.31/12/94
 4ª Reforma D. 0: 22/08/96

ARTICULO 106

- 1ª Reforma D. 0.07/04186
 2ª Reforma D. 0.31/12/94

ARTICULO 107

- 1ª Reforma D. 0. 19/02/51
 2ª Reforma D. 0.02/11/62
 3ª Reforma D. 0.25/10/67
 4ª Reforma D. 0.20/03/74
 5ª Reforma D. 0.08/10/74
 6ª Reforma D. 0.17/02/75
 7ª Reforma D. 0.06/08/79
 8ª Reforma D. 0.07/04186
 9ª Reforma D. 0.10/08/87
 10ª Reforma D. 0.03/09/93
 11ª Reforma D. 0.25/10/93
 12ª Reforma D. 0.31/12/94

ARTICULO 108

- 1ª Reforma D. 0.28/12/82
 2ª Reforma D. 0.31/12/94
 3ª Reforma D. 0: 22/08/96

ARTICULO 109

- 1ª Reforma D. 0.28/12/82

ARTICULO 110

- 1ª Reforma D. 0.28/12182
 2ª Reforma D. 0.10/08/87
 3ª Reforma D. 0.31/12/94
 4ª Reforma D. 0.22/08/96

ARTICULO 111

- 1ª Reforma D. 0.20/08/28
 2ª Reforma D. 0.21/09/44
 3ª Reforma D. 0.08/10/74
 4ª Reforma D. 0.28/12/82
 5ª Reforma D. 0.10/08/87
 6ª Reforma D. 0.31/12/94
 7ª Reforma D. 0: 22/08/96

ARTICULO 112

- 1ª Reforma D. 0.28/12182

ARTICULO 113

- 1ª Reforma D. 0.28/12182

ARTICULO 114

- 1ª Reforma D. 0.28/12182

ARTICULO 115

- 1ª Reforma D. 0.20/08/28
 2ª Reforma D. 0.29/04/33
 3ª Reforma D. 0.08/01/43
 4ª Reforma D. 0.12/02/47
 5ª Reforma D. 0.17/10/53
 6ª Reforma D. 0.06/02/76
 7ª Reforma D. 0.06/12/77
 8ª Reforma D. 0.03/02183
 9ª Reforma D. 0. 17/03187

SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACION Y DOCUMENTACION DEPTO. DE DOCUMENTACION LEGISLATIVA

ARTICULO 116

- 1ª. *Reforma D. 0.17/03/87*
 2ª. *Reforma D. 0.31/12/94*
 3ª. *Reforma D. 0.22/08/96*

ARTICULO 117

- 1ª. *Reforma D. 0.24/10/42*
 2ª. *Reforma D. 0.30/12/46*
 3ª. *Reforma D. 0.21/10/66*
 4ª. *Reforma D. 0.21/04/81*

ARTICULO 118**ARTICULO 119**

- 1ª. *Reforma D. 0.03/09/93*
 2ª. *Reforma D. 0.25/10/93*

ARTICULO 120**ARTICULO 121****ARTICULO 122**

- 1ª. *Reforma D. 0.25/10/93*
 2ª. *Reforma D. 0.31/12/94*
 3ª. *Reforma D. 0.22/08/96*

ARTICULO 123

- 1ª. *Reforma D. 0.06/09/29*
 2ª. *Reforma D. 0.04/11/33*
 3ª. *Reforma D. 0.31/12/38*
 4ª. *Reforma D. 0.18/11/42*
 5ª. *Reforma D. 0.05/12/60*
 6ª. *Reforma D. 0.27/11/61*
 7ª. *Reforma D. 0.21/11/62*
 8ª. *Reforma D. 0.14/02/72*
 9ª. *Reforma D. 0.10/11/72*

- 10ª. *Reforma D. 0.08/10/74*
 11ª. *Reforma D. 0.31/12/74*
 12ª. *Reforma D. 0.06/02/75*
 13ª. *Reforma D. 0.09/01/78*
 14ª. *Reforma D. 0.09/01/78*
 15ª. *Reforma D. 0.19/12/78*
 16ª. *Reforma D. 0.17/11/82*
 17ª. *Reforma D. 0.23/12/86*
 18ª. *Reforma D. 0.27/06/90*
 19ª. *Reforma D. 0.20/08/93*
 20ª. *Reforma D. 0.31/12/94*

ARTICULO 124**ARTICULO 125****ARTICULO 126****ARTICULO 127**

- 1ª. *Reforma D. 0.28/12/82*
 2ª. *Reforma D. 0.10/08/87*

ARTICULO 128**ARTICULO 129****ARTICULO 130**

- 1ª. *Reforma D. 0.28/01/92*

ARTICULO 131

- 1ª. *Reforma D. 0.28/03/51*
 2ª. *Reforma D. 0.08/10/74*

ARTICULO 132

SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACION Y DOCUMENTACION DEPTO. DE DOCUMENTACION LEGISLATIVA

ARTICULO 133

1ª Reforma D. 0.18/01/34

ARTICULO 134

1ª Reforma D. 0.28/12/82

ARTICULO 135

1ª Reforma D. 0.21/10/66

ARTICULO 136**TRANSITORIOS**

17, 18,19 DEROGADOS D. 0. 06/04/90

ARTICULO 17

SE ADICIONA D. 0. 28/01/92

ANEXO III

RESUMEN

Artículos que no han sido reformados:

1,2,7,8,9,11,12,13,14,15,23,33,38,39,40,47,50,57,62,64,68,71,75,80,81,86,87,91,
118,120,121,124,125,126,128,129,132,136.

Artículos que han sido reformados una vez:

6,10,17, 19,24,25,26,29,44,46,48,59,61,67,70,72,77,85,88,90,92, 103,109,112,113,114,
130,133,134,135.

Artículos que han sido reformados de 2 a 4 veces:

5, 16, 18, 20, 21, 22, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 41, 42, 49, 51, 53, 56, 58, 63, 65, 66, 69, 78, 83,
84, 93, 95, 96, 99, 100, 101,102,105,106,108,110,116,117,119,122,127,131.

Artículos que han sido reformados de 5 a 9 veces:

3,4,28,43,45,52,54,55,60,76,82,94,97,98, 104,111,115.

Artículos que han sido reformados 10 o más veces:

27	16	reformas
73	41	reformas
74	10	reformas
79	10	reformas
89	10	reformas
107	12	reformas
123	20	reformas

BIBLIOGRAFIA

1. BURGOA, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**. Editorial porrua. México, 1973.
2. CALZADA PADRON, Feliciano. **Derecho Constitucional**. Editorial Harla, México; 1995.
3. CARPIZO, Jorge. **Estudios Constitucionales**. Editorial Porrúa, México, 1996.
4. _____, **La Constitución Mexicana de 1917**. Editorial porrua, México, 1995.
5. GUERRA, Francois-Xavier. **México: del antiguo régimen a la Revolución**. Tomo I, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
6. HAURIOU, Maurice. **Derecho Público y Constitucional**.
7. KELSEN, Hans. **Teoría General del Derecho y del Estado**. Imprenta Universitaria, México, 1949.
8. KRAUSE, Enrique. **Siglo de Caudillos**. Biografía política de México (1810-1910). Colección Andanzas. México, 1994.
9. KRIEGER, Emilio. **En defensa de la Constitución. Violaciones Presidenciales a la Carta Magna**. Editorial Grijalvo, México, 1994.
10. LASSALLE, Ferdinand. **¿Que es una Constitución?** Editorial Siglo xx, México, 1964.
11. MADRAZO, Jorge. **La constitución Reformada. Derechos del Pueblo Mexicano**. Cámara de Diputados, L Legislatura, México, 1979.
12. MORENO, Daniel. **Derecho Constitucional Mexicano**. Editorial Porrúa, México, 1993.
13. PALLARES, Eduardo. **¿Que es una constitución?** Editorial Fontamara, México, 1997.
14. RABASA, Emilio. **La Constitución y la Dictadura**. México, 1912.
15. ROUSSEAU, Juan J. **El Contrato Social**. Editorial Porrúa, México, 1968.
16. SALDAÑA HARLOW, Adalberto. **Ensayos para una Teoría política de la Constitución**. ANAD, México, 1997.
17. SANTOS DE LA GARZA, Luis. "La división de poderes en México" en: **Estado de Derecho**. Barra Mexicana de Abogados, Editorial Themis, México, 1997.
18. SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. México, 1996
19. SIEYES, Emanuel. **¿Que es el Tercer Estado?** Editorial Americalle, Buenos Aires, 1943.

20. TENA RAMIREZ, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano** 22a. ed., Editorial Porrúa, México, 1996.
21. _____, **Leyes Fundamentales de México 1808-1997**. Editorial Porrúa, México, 1997.
22. VALDES S, Clemente. **La Constitución como instrumento de dominio**. Barra Mexicana de Abogados A.C. , México, 1996.

LEGISLACION

1. **Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos** Ediciones Delma, México, 1997.
2. **Ley Orgánica del Congreso General**. H. Cámara de Diputados. LVI Legislatura.
3. **Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión**. H. Cámara de Diputados. LVI Legislatura.

REFERENCIA HEMEROGRAFICA

1. Periódico **REFORMA**, Sección Enfoque, "Las Comisiones en San Lazaro: El talón de la Cámara", México, D.F., número 185, 25 de Julio de 1997.
2. Periódico **UNO MAS UNO**, Primera Sección, "El Congreso de la Union", México, D.F., 19 de septiembre de 1997.
3. **Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho**, número 5, 1981, p. 79.
4. **Iniciativa presidencial para la transformación del poder Judicial y Seguridad pública**. Palacio Nacional, México, 5 de diciembre de 1994
5. **Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917**, Tomo I.
6. Soberanes Fernández, José Luis, "La Reforma Judicial de 1994" en **Crónica Legislativa**, Año 5, No. 1, mayo, 1995.
7. Zedillo Ponce de León, Ernesto, "Una Propuesta" en **Quorum**, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 2a. época, año IV, No. 32, Enero-Febrero, 1995.