

00781

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

"ATRIBUTOS Y REFORMABILIDAD DE LA
CONSTITUCION MEXICANA DE 1917"

T E S I S

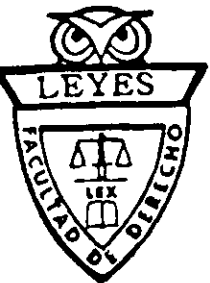
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTOR EN DERECHO

P R E S E N T A :

LIC. SERGIO R. MARQUEZ RABAGO

DIRECTOR DE TESIS: DR. LEONEL A. ARMENTA LOPEZ



MEXICO, D.F.

281050

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Al pueblo de México,
A la Universidad Nacional Autónoma de México,
A la Facultad de Derecho.
A quienes todo debo.

A la memoria de mis padres Pablo y Eva,
A mis hijos: Mariana, Paulina y Sergio Ignacio,
A mis hermanos.
Con todo mi amor.

Al Dr. Fernando Serrano Migallon,
Por su amistad y apoyo.

A la memoria de mi gran maestro:
Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez.

ÍNDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

Capítulo I

Doctrina Constitucional

1. Concepto de Constitución.....	5
2. Atributos de la norma constitucional.....	12
A. Las normas constitucionales son normas jurídicas.....	13
B. La norma constitucional es norma jurídica suprema.....	15
C. Las normas constitucionales son normas fundamentales.....	18
D. Normas que pretenden permanencia.....	21
E. Normas con fuerza vinculante.....	24
3.- Constitución y Democracia.....	26
A. Estado de Derecho.....	30
4. Clasificación de las constituciones.....	38
A. Constituciones escritas o no escritas.....	38
B. Constituciones rígidas y flexibles.....	40
C. Constituciones, impuestas, pactadas y otorgadas.....	42

Capítulo II

Las modificaciones y adiciones a la Norma Constitucional

1. Corrientes doctrinarias sobre la reforma constitucional.....	44
A. Reforma Limitada.....	50
B. Reforma Ilimitada.....	66
2. La Reforma Constitucional.....	77
A. En el Derecho Comparado.....	78
B. Antecedentes constitucionales en México.....	98
C. El proceso de reforma en la Constitución Política de los Estados Unidos de 1917.....	116

Capítulo III

Rigidez pragmática, los primeros 50 años

A. Álvaro Obregón Salido.....	124
B. Plutarco Elías Calles.....	129

C. Emilio Portes Gil.....	141
D. Pascual Ortíz Rubio.....	143
E. Abelardo L. Rodríguez Luján.....	146
F. Lázaro Cárdenas del Río.....	159
G. Manuel Ávila Camacho.....	177
H. Miguel Alemán Valdés.....	195
I. Adolfo Ruíz Cortines.....	221

Capítulo IV

Flexibilidad Pragmática, de López Mateos a López Portillo

A. Adolfo López Mateos.....	224
B. Gustavo Díaz Ordaz.....	242
C. Luis Echeverría Álvarez.....	254
D. José López Portillo.....	280

Capítulo V

Dinamismo en la reforma constitucional

A. Miguel de la Madrid Hurtado.....	312
B. Carlos Salinas de Gortari.....	388
C. Ernesto Zedillo Ponce de León.....	445

Capítulo VI

Perspectivas de la Constitución Mexicana

1.- De la extrema flexibilidad al pacto de Partidos. (la integración de la LVII legislatura del Congreso de la Unión).....	510
2. Disposiciones Fundamentales Plusrígidas.....	513
3. Un nuevo procedimiento de reformabilidad constitucional.....	531
4. propuesta de un nuevo procedimiento de reforma constitucional.....	533

Conclusiones.....	543
Bibliografía.....	546

INTRODUCCIÓN

Con el advenimiento del último decenio del siglo XX se llegó el tiempo para los mexicanos de comenzar a vislumbrar el rompimiento del ejercicio monolítico del poder público.

Efectivamente, durante el régimen del Presidente Carlos Salinas de Gortari, se da por primera vez la posibilidad de vivir en un país con alternancia en el ejercicio de los puestos públicos; con la elección de Ernesto Ruffo Appel del Partido Acción Nacional, se concreta el ascenso al poder público de un militante de un partido que no fuera el llamado "oficial"; esta tendencia, necesaria por una parte a fin de ser aceptados en épocas de globalización internacional, no se vería limitada sino en creciente aumento, hasta el día de hoy en que casi una tercera parte de los Estados de la Federación, se encuentran gobernados por la oposición: Baja California, Jalisco, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, Zacatecas, Distrito Federal.

En el México de hoy los avances logrados en la democratización del sistema político, requieren de ser consolidados por una debida regulación por el sistema jurídico y económico.

Uno de los grandes problemas que ha vivido nuestro país en su desarrollo, ha sido la falta de continuidad de planes y programas que dan sentido al avance nacional; el presidente en turno plasmaba su "*idea de Estado*" desde el punto de vista político, económico y social y lo hacía norma suprema, es decir, consignaba dentro del ordenamiento constitucional las bases jurídicas que le darían la posibilidad de aplicar su pensamiento político, su Constitución Ideal del Estado.

El procedimiento, se había venido desarrollando de una manera simple: se iniciaba por el titular del Poder Ejecutivo la reforma constitucional, con ejercicio en la atribución conferida en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la gran mayoría de los casos era bien recibida por el Poder Legislativo, el cual analizaba dicha propuesta y la aprobaba, como pedía el Presidente Obregón "*sin grandes discusiones*".

El anterior estado de las cosas, hizo que el Presidente de la República se constituyera en la fuente directa de normatividad constitucional por más de ochenta años, con el necesario cambio de sentidos que en cada caso particular el primer mandatario en turno considerara conveniente imprimir. Esta situación varia a partir del inicio de funciones de la LVII Legislatura (1997), al ser sustancialmente pluripartidista la integración del Congreso de la Unión y perder la posibilidad de que un solo partido lleve a cabo una reforma constitucional al no tener el dominio de los legisladores necesarios al efecto en términos del artículo 135 constitucional: esto es, dos terceras partes de los diputados (333) y senadores (86) y la mitad mas una de las Legislaturas Locales (16).

El derecho, por otra parte vive una crisis en nuestra sociedad; los mexicanos, no nos sentimos incómodos en la mayoría de las ocasiones por violentar las normas jurídicas de convivencia, sean estas de diversa jerarquía: reglas de tránsito, normas fiscales e incluso penales.

La impunidad ha roto en varios frentes el Pacto Social, que entre los gobernados y el Estado prevalece. El hombre renuncia como dice Hobbes a su derecho a la venganza para entregar a una entidad superior, que es el Estado, la obligación de impartir justicia, pero en este debe encontrarla, al igual, so pena de debilitar e incluso romper el pacto social si no proporciona a los gobernados el orden y la seguridad esperados con la impartición de justicia.

A fin de replantear el necesario acatamiento de la ley, es necesario redefinir, en primera instancia, el alcance y atributos de la norma constitucional, fundamento de nuestro sistema jurídico. Precisar el alcance de la propia norma suprema con su sentido jurídico, que constituye norma suprema, fundamental, con fuerza vinculante que constriñe, tanto a gobernante como gobernados a una actuación acorde con la misma y la cual busca permanencia.

La norma por sí sola no es suficiente para lograr que la sociedad se desarrolle armónicamente en el sentido planteado por la misma, es necesario que la misma sea aplicada, y lo sea en su sentido estricto, cabal, evitando al máximo los problemas sociopatológicos que inciden en su incumplimiento y eventual falta de vigencia real.

La presente investigación tiene como propósito coadyuvar a ello. Demostrar que el titular del Ejecutivo ha tenido la capacidad de adecuar su marco constitucional de actuación, con una participación *ad hoc* por el Poder Legislativo Federal desde 1917, situación rota a partir de 1997.

Por otra parte se reúnen las razones de los diversos actores de la reformabilidad constitucional durante la vigencia de nuestra actual Carta Magna, haciendo comentarios sobre el alcance jurídico y efectos que dichas reformas han tenido en nuestra búsqueda por vivir plenamente en un *Estado de Derecho*.

Se trata de concluir con un planteamiento añejo, definir el número de reformas constitucionales que ha tenido nuestra Ley Fundamental, se aprovecha la investigación realizada a fin de contabilizar las reformas por artículo y por decreto, ofreciendo a la comunidad jurídica nacional sus resultados y tratar de lograr su aceptación, y con ello, la unificación en dicho criterio.

En el último capítulo de esta tesis, considerando inconveniente el sistema de reforma constitucional vivido hasta la fecha, se propone la necesaria reflexión

antes de volver a cambiar nuestro texto constitucional. Considero que la situación prevaleciente desde el inicio de vigencia de la Constitución en 1917 y hasta 1997, no es el más adecuado; por una parte el exceso de normatividad constitucional, incluyendo disposiciones que serían materia de una ley ordinaria y, por otro, dejar en un solo individuo el romper la permanencia de la norma constitucional, debiera dejarse a un lado.

Se propone, por lo mismo, establecer un catálogo de disposiciones básicas, las cuales requieran para su reformabilidad, un procedimiento más rígido para su cambio.

Ciudad Universitaria, julio de 2000

CAPÍTULO I

CAPITULO I

DOCTRINA CONSTITUCIONAL

1.- Concepto de Constitución.

El concepto *Constitución*, no es un concepto unívoco, la mayoría de los tratadistas del Derecho Constitucional, en lugar de ofrecer un concepto único de Constitución, por lo regular lo adjetivan para referirse a una pluralidad de acepciones que dicho término tiene en el mundo jurídico, esto por los diferentes puntos de vista desde el que se haya propuesto estudiarlo; así por ejemplo la óptica de estudio puede ser social, política, normativa, etc.

Algunos autores dan definiciones de Constitución, básicamente aparejadas al estudio del fenómeno político:

Para Georg Jellinek, profesor de la Universidad de Heidelberg, "La Constitución de los Estados abarca, por consiguiente, los principios jurídicos que designan los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, rijan el círculo de su acción, y por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado."¹

En tanto que para Mario de la Cueva, citado por Ignacio Burgoa, "La constitución vivida o creada es la fuente formal del derecho, y en verdad la única que posee el carácter de fuente primaria colocada por encima del Estado, por que contiene la esencia del orden político y jurídico, por lo tanto, la fuente de la que

¹ Jellinek, Jorge. *Teoría General del Estado*. Editorial Albatros, Buenos Aires, 1970, p. 381

van a manar todas las normas de la conducta de los hombres y las que determinan la estructura y actividad del Estado."²

Rogelio Martínez Vera establece su concepto de *Constitución* como sigue: "Desde el punto de vista jurídico, que es el que interesa para los objetivos de este libro, una *Constitución* es un conjunto de normas de derecho básicas y supremas, que dan origen y sustancia a la persona moral de derecho público, llamado Estado. Es un conjunto de ordenamientos jurídicos por medio de los cuales se regula de manera fundamental a los elementos del Estado que, como se dijo son el territorio, la población, el poder público o gobierno, la soberanía y el orden jurídico".³

Por su parte Ignacio Burgoa establece que existen agrupados doctrinariamente tendencias que identifican dos grupos de tipos genéricos de Constitución, "...por una parte la constitución real, ontológica, social y deontológica, y la jurídico-positiva por la otra.

- A. El primer tipo se implica en el ser y modo de ser de un pueblo, en su existencia social dentro del devenir histórico, la cual, a su vez, presenta diversos aspectos reales, tales como el económico, el político y el cultural primordialmente (elemento ontológico); así como en el *desideratum* o tendencia para mantener, mejorar o cambiar dichos aspectos (elemento deontológico o "querer ser"). Este tipo de constitución se da en la vida misma de un pueblo como condición *sine qua non* de su identidad (constitución real), así como en su propia

² Burgoa, Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 1973, pág. 320

³ Martínez Vera, Rogelio. *Fundamentos de Derecho Público*. 2ª. Ed., México. Mc Graw Hill, págs. 57 y 58

CAPÍTULO I

finalidad (constitución teleológica), con abstracción de toda estructura jurídica."⁴

El término *Constitución Real* fue utilizado por Fernando Lasalle en su conferencia del siglo XIX, convertida en libro denominada *Que es una Constitución*, y en dicho concepto contenía al ser y modo de ser del pueblo alemán contemporáneo: "Una constitución *real y efectiva* la tienen y la han tenido siempre todos los países, como, a poco que paren mientes en ello, ustedes, por sí mismos comprenderán, y no hay nada más equivocado ni que conduzca a deducciones más desencaminadas, que esa idea tan extendida de que las Constituciones son una característica peculiar de los tiempos modernos. No hay tal cosa. Del mismo modo y por la misma ley de necesidad que todo cuerpo tiene una constitución, su propia constitución, buena o mala, estructurada de un modo o de otro, todo país tiene, necesariamente una constitución real y efectiva, pues no se concibe país alguno en que no imperen determinados factores reales del poder, *cualesquiera* que ellos sean."⁵

Carl Schmitt en su *Teoría de la Constitución* al definir a la Constitución en sus cuatro ámbitos, también considera este tipo, refiriéndose a ella con el adjetivo de *Constitución Absoluta*: "A todo Estado corresponde unidad política y ordenación social; unos ciertos principios de la unidad y ordenación; alguna instancia decisoria competente en el caso crítico de conflictos de intereses o de poderes. Esta situación de conjunto de la unidad política y la ordenación social se puede llamar Constitución. Entonces la palabra no designa un sistema o una serie de preceptos jurídicos y normas con arreglo a los cuales se rija la formación de la voluntad estatal y el ejercicio de la actividad del Estado, y a consecuencia de los cuales se establezca la ordenación, sino más bien el Estado particular y concreto -

⁴ ídem

⁵ Lasalle Fernando. *Que es una Constitución*. 3 ° Ed. México, 1996. Ediciones Coyoacán, S. A. pág. 58

Alemania, Francia, Inglaterra- en su concreta existencia política. El Estado no tiene una Constitución, sino que el Estado es Constitución, es decir, una situación presente del ser, un *status* de unidad y ordenación. Su Constitución es su "alma" su vida concreta, y su existencia individual."

Georges Bourdeau, citado por Ignacio Burgoa, considera la existencia del concepto de *Constitución Real*, pero el le denomina como *Constitución Social*, a la cual distingue de la Constitución jurídico positiva, y precisa: "Independientemente de los usos o de las reglas que presiden la disposición y el ejercicio de la autoridad, toda sociedad humana tiene una constitución económica y social. El fenómeno constitucional aparece, pues, como extremadamente general, puesto que se exterioriza en las normas que rigen a una colectividad desde que se establece su estructura por la búsqueda de cierto objetivo. Hay, en consecuencia, una constitución de la familia, de la empresa, de la ciudad, de la Iglesia, etc... En un grado más amplio todavía el grupo nacional, observado desde el punto de vista físico, étnico, económico y aun sociológico, tiene también una Constitución que traduce la manera como, en él, funcionan sus diversas manifestaciones. Esto es así porque la existencia y la autonomía de una comunidad están subordinadas a la vez a la cohesión de sus elementos naturales y a la conciencia que sus miembros tienen acerca de la originalidad del grupo que forman. Esta originalidad o, por mejor decir, esta diferencia resulta tanto de los caracteres permanentes de la sociedad considerada como de los accidentes debidos al encadenamiento de fenómenos históricos. Es, pues, verdad decir que toda sociedad *tiene su genio propio, su modo de actividad, su ingeniosidad, sus aptitudes, su energía nativa o su pereza congénita, sus ambiciones de ideal o sus apetitos de gozo, sus disposiciones comunitarias, su espíritu de equipo o su individualismo marcado*. De la combinación de estos diversos factores, de la preponderancia o de la impotencia de algunos de ellos resulta la manera de ser de la sociedad que la distingue de las otras y cuyos rasgos son suficientemente durables y actuantes

CAPÍTULO I

para que se pueda deducir de ellos un sistema teórico. Este esquema es la constitución social.

Esta constitución social preexiste a la constitución política y, eventualmente, le sobrevive. Ofrece, por lo demás, un carácter de espontaneidad que no presenta en el mismo grado la constitución política, siempre artificial y voluntaria por algunas facetas. De estos rasgos se ha pretendido obtener el argumento en favor de la superioridad de la constitución social de un país sobre su constitución política y es tradicional, principalmente entre los anglosajones, afirmar que esta última no tiene sentido sino en la medida en que garantice y sancione las maneras de ser de la vida social a la cual éstas están acostumbradas".⁶

De este tipo de definiciones, deriva Burgoa Orihuela: "...por lo que concierne a lo que hemos llamado *constitución teleológica*, ésta no tiene una dimensión óptica como ser y modo de ser de un pueblo, sino que denota el conjunto de aspiraciones o fines que a éste se adscriben en sus diferentes aspectos vitales, implicando su *querer ser*. Desde este punto de vista la constitución teleológica responde a lo que el pueblo "quiere" y "debe" ser o a lo que se "quiere" que el pueblo sea o "deba" ser. Este "querer" y "deber" ser no entrañan meras construcciones especulativas o concepciones ideológicas, sino tendencias que desarrollan los factores reales del poder, como denomina Lasalle al conjunto de fuerzas de diferente especie que necesariamente actúan en el seno de toda sociedad. De ello se concluye que la "constitución teleológica" no consiste sino en los objetivos de la constitución real, demarcados, sustantivados y condicionados por dichos factores".⁷

⁶ Bourdeau Georges, en Ignacio Burgoa Orihuela. *Ibidem*, págs. 321 y 322

⁷ Burgoa, Orihuela Ignacio Op. Cit. P. 322

La constitución real no es otra cosa sino el reflejo de la suma del potencial y anhelos de un pueblo, que pretenden aplicar en la solución de su problemática presente en busca de su evolución y desarrollo democrático. Esta constitución teleológica pretende dar las bases para la solución de todo tipo de problemas que presente la sociedad, político, social, económico, etc., y para todos los grupos sociales: empresarios, trabajadores, campesinos, estudiantes, indígenas, etc., estos, los factores reales del poder, tantas veces citados desde el siglo XIX, luchan y defiende a su Constitución teleológica, la cual sin ser jurídica, pretende siempre integrarse en el sistema jurídico-normativo con el carácter de supremo, y en tanto ello no sea así dichos grupos no se encontrarán satisfechos.

B. El segundo grupo de constituciones que propone Burgoa son las jurídico-positivas que se traducen en un conjunto de normas de derecho básicas y supremas cuyo contenido puede o no reflejar la constitución real u ontológica. Esta constitución da origen al Estado, constituye ese *Derecho Primario o Primigenio* que precisamente da lugar su aparición.

El alejamiento de la constitución teleológica con la jurídico-positiva, puede provocar la inestabilidad del Estado y la ruptura de valores trascendentes como son el de igualdad, seguridad y orden social, político y económico; lo anterior en virtud de que los factores reales de poder que integran a la entidad pública no comprenderán como una necesidad vital el defender dicho catálogo normativo fundamental y si en cambio luchar para que este varíe contemplando sus aspiraciones. El Derecho es la única ciencia que tiene como virtud el traer a la vida diaria de los hombres a través de su regulación normativa, en su interrelación social, sus anhelos, esperanzas y ambiciones, y aún valores éticos; cuando el derecho no lo hace o lo realiza de manera insatisfactoria, el pueblo soberano, puede ejercer la presión necesaria para que se reflejen dichos intereses dentro de la Carta Magna y su sistema jurídico, y así conseguir que los diversos sectores

CAPÍTULO I

que conforman al Estado, tengan una razón para defender a su constitución política y social, reflejo de su constitución teleológica.

Este concepto normativo o positivo, se traduce en la codificación de normas jurídicas con carácter supremo, producto de un órgano especializado en su creación, lo que se conoce como el *Poder Constituyente*. Cuando nos referimos a un *Poder Constituyente*, la primera idea es relacionar el concepto con el Constituyente Originario, que en el caso de nuestro país, es el convocado en la ciudad de Querétaro a finales de 1916 y que termina su labor en febrero de 1917; considero más adecuado, para el llamado *Poder Constituyente Permanente*, el término *Poder Revisor de la Constitución*, a fin de designar al órgano legislativo que tiene como tarea el realizar adiciones o reformas a la Constitución a efecto de mantenerla actualizada y que se compone en términos del artículo 135 de nuestra Carta Magna con el Congreso General, es decir la reunión de diputados y senadores con la adición de las legislaturas locales. Lo anterior se refuerza al tomar en cuenta que el poder constituyente por su propia naturaleza es limitado en tiempo y no permanente.

La normatividad constitucional en nuestro sistema jurídico hace posible básicamente dos cosas: el ejercicio de la autoridad por parte del gobernante y el goce de libertades y derechos, tanto individuales como sociales por parte de los gobernados.

El Derecho Constitucional no sólo toma en cuenta la realidad normativa de un Estado, es decir su *Constitución*, entendida esta como la Ley Suprema, sino que entiende a esta clase especial de derecho como objeto de estudio multidisciplinario. García Pelayo señala en su libro *Derecho Constitucional Comparado*, que el conocimiento completo del Derecho Constitucional no se satisface con un enfoque formal detenido en las normas escritas en los textos, así

entendemos que el Derecho Constitucional regula la vida diaria de un pueblo, previene la existencia de un orden social y organiza políticamente al Estado; por ello Bidart Campos establece que frecuentemente junto con las palabras Derecho Constitucional encontramos otras "...no en vano son numerosos los libros y obras didácticas que hoy traen agregado al título de "Derecho Constitucional" el aditamento de "e Instituciones Políticas", existiendo otras que directamente toman la voz "Régimen Político" para explicar el derecho constitucional"⁸, concluyendo su clara idea al precisar que en el Estado lo social, lo político y lo jurídico coinciden en realidad unitaria, indisoluble y total.

Referirse a la *Constitución*, es hacerlo a un concepto diverso de lo que debemos entender por *Derecho Constitucional*; efectivamente, hablar de *Derecho Constitucional* implica hacerlo a esa parte de la Ciencia Jurídica y del Derecho Público que contiene precisiones doctrinarias, metodológicas, hermeneúicas y técnicas que, traducidas en instituciones, se utilizan para crear y regular la vida de una sociedad dentro de un Estado a través de preceptos político-jurídicos.

Para efectos de este estudio, el concepto trascendente es el de la *Constitución Positiva y Teleológica*, analizada desde un punto de vista histórico-sociológico y con una prospectiva ideal.

2. Atributos de la norma constitucional.

Las normas que integran a la *Constitución* formal de los diversos estados, por el hecho de ser normas creadoras del Estado y tuteladoras de derechos y libertades individuales, reúnen características que le son propias y, con alguna

⁸ Bidart Campos, Germán J. *La interpretación y el control constitucionales en la jurisdicción constitucional*. Ed. Ediar, Argentina, 1987, pág. 12

CAPÍTULO I

excepción no podemos encontrar en la normatividad de otras ramas del Derecho, estos peculiares atributos de las normas constitucionales son:

- A) Son normas jurídicas;
- B) Son normas supremas;
- C) Son normas fundamentales;
- D) Son normas que pretenden permanencia, y
- E) Son normas con fuerza vinculante.

A. Las normas constitucionales son normas jurídicas.

Antes que nada las normas constitucionales son normas jurídicas y por ende comparten todas sus características, como son, según lo señala Gabino Fraga, la generalidad, la imperatividad y la coercibilidad.

La norma jurídica es general y por lo mismo es abstracta, impersonal y permanente. Es abstracta en tanto se forma sin tener por regulación un acto concreto ya realizado y sin destino preciso, sino como una condicionante, se elabora a través de supuestos o hipótesis fácticos, pero sin una persona o grupo de personas determinadas a la cual vaya dirigida la norma, sino a aquellas que se coloquen en la hipótesis normativa; impersonal pues no se destina a un gobernado en particular, y permanente en tanto no se agota con su actualización causal, sino que seguirá siendo positiva en tanto no sea derogada o abrogada por otro acto legislativo.

La norma jurídica es imperativa, es producto de un ente con *plus valor* como lo es el Estado en su actuación de Derecho Público ante el particular, ello en ejercicio del imperio conferido para establecer el orden jurídico interno, con base en la soberanía popular por parte de las autoridades en términos

constitucionales; es coercible en tanto que el no acatamiento voluntario por parte de los gobernados, rompiendo los lazos socializantes de la educación y la religión, orillan a la actuación del aparato represor del Estado a obligarle o sancionarle por su incumplimiento, en caso de imposibilidad fáctica. La coercibilidad alcanza tres niveles: la sanción jurídica, que involucra la nulidad de actos, la imposición de multas, e incluso, la privación de la libertad.

Enrique Sánchez Bringas, en su obra *Derecho Constitucional* reconoce este último atributo de la norma constitucional: "La norma jurídica tiene como característica fundamental la coercibilidad; si la voluntad dominada por la norma - a la que se refiere la hipótesis de conducta- no se comporta en los términos del mandato, podrá ser sancionada, por ejemplo: la expresión contenida en el artículo 40 constitucional: "...Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República democrática, representativa y federal ..." Es norma jurídica porque contempla diversas hipótesis relacionadas con las conductas humanas: la que se refiere a la voluntad del pueblo, el deseo de organizarse jurídica y políticamente como una república; la que atiende al mismo deseo del pueblo de que esa república sea federal y no centralista; y aquella que implica la democracia representativa como forma de gobierno. Pero no solo son las hipótesis de conducta las que caracterizan a la norma jurídica, también su naturaleza de mandato. Esto es, el mecanismo de una voluntad que obliga a todas las demás voluntades a respetar la forma de gobierno; de ahí el carácter imperativo de la disposición. Si alguien atentara contra esa norma, se le aplicarían las sanciones establecidas en el código penal federal".⁹

Al analizar las características de la norma jurídica García Maynez precisa en su libro *Introducción al Estudio del Derecho* que las normas jurídicas, en

⁹ Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*. México, 2ª Ed. Porrúa, 1997, pág. 132

CAPÍTULO I

relación con otras normas de convivencia social como las del trato y las religiosas, las primeras, contienen las siguientes características: la bilateralidad, exterioridad, coercibilidad y heteronomía. "Las normas jurídicas son bilaterales porque imponen deberes correlativos de facultades o conceden derechos correlativos de obligaciones..."¹⁰; la exterioridad la define citando a Gustav Radbruch al precisar que los intereses de la moral y el derecho siguen direcciones diversas, pues la primera se preocupa por la vida interior de las personas, y por sus actos exteriores sólo en tanto que descubren la bondad o maldad de un proceder, en tanto que el segundo atiende esencialmente a los actos externos y después a los de carácter íntimo, pero únicamente en cuanto poseen trascendencia para la colectividad; la coercibilidad, la establece al señalar que "...el derecho tolera y en ocasiones incluso prescribe el empleo de la fuerza, como medio para conseguir la observancia de sus preceptos"¹¹, y, por último, precisa el autor que la norma jurídica es heterónoma en tanto que implica sujeción a un querer ajeno, renuncia a la facultad de autodeterminación normativa.

B. La norma constitucional es una norma jurídica "Suprema".

La norma constitucional es suprema pues dentro de la pirámide normativa que configura el sistema jurídico, la Constitución figura como el orden más relevante y como consecuencia, en cualquier conflicto o controversia que pudiera presentarse en la aplicación de las normas, deberá de estarse a lo dispuesto por la regulación constitucional.

La calidad de norma suprema que tiene la Constitución se encuentra implícita formalmente dentro del propio articulado de dicha Ley Suprema, por lo

¹⁰ García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, 20ª Ed. México, Ed. Porrúa, 1972, pág. 15

¹¹ *Ibidem*, pág. 21

cual recibe este nombre. Tres son los principios que, referentes a diferentes órdenes normativos, consagran la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación a todo tipo de norma jurídica con la que pueda coexistir y divergir en un momento determinado, estos principios son:

- Principio de Supremacía Constitucional *strictu sensu*;
- Principio de Control Difuso de la Constitución, y
- Principio de Inviolabilidad Constitucional.

En relación con esta supremacía que el orden constitucional adquiere en contra de cualquier otro tipo de preceptos, es conveniente desglosar cada uno de estos principios.

a) *Principio de Supremacía Constitucional Strictu Sensu.*

Consagrado dentro del artículo 133, *ab initio*, al señalar:

"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".

Este principio de supremacía de la CPEUM consagra tal carácter en contra de disposiciones normativas contenidas en todo tipo de leyes emanadas del Congreso de la Unión y de los contenidos normativos de los tratados internacionales; reafirmando esto, a las primeras se les sujeta a que emanen de la Constitución, y a los segundos que estén de acuerdo con ella.

b) *Principio de Control Difuso de la Constitución.*

CAPÍTULO I

Contenido por el mismo artículo 133, pero *in fine* y se contiene al tenor literal siguiente:

“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”.

El orden normativo constitucional y ordinario, producto de las legislaturas locales, deberá ser congruente con el contenido de la CPEUM, a la cual no podrán contravenir, so pena de perder su eficacia; los integrantes de los poderes judiciales de los diversos estados, están obligados a no aplicar la normatividad interna de su Estado en cuanto este se oponga a lo dispuesto por las disposiciones constitucionales federales. Lo anterior avala el carácter supremo de la norma constitucional federal, sobre este orden normativo, y que se precisa en este principio.

c) Principio de Inviolabilidad Constitucional.

Dispuesto por el artículo 136 al siguiente bajo la siguiente redacción:

“Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se restablecerá su observancia, y, con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hayan expedido, serán juzgados así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta”.

Al igual que los otros dos principios, en este se consagra la supremacía constitucional, pero en esta ocasión en contra del orden normativo, de cualquier nivel, emanado de un gobierno usurpador y por ende ilegítimo.

C. Las normas constitucionales son normas fundamentales.

Habiendo precisado las características de la norma jurídica en un sentido genérico, debemos señalar que las normas que se integran dentro de una *Constitución* deben tener y tienen características singulares.

Para Ignacio Burgoa la norma jurídica constitucional es fundamental y suprema; la fundamentabilidad, dice, denota una cualidad de la Constitución jurídico-positiva que lógicamente hace que ésta se califique como *Ley Fundamental*; lo cual entraña que sea el ordenamiento básico de toda la estructura jurídica del Estado, su cimiento sobre el que se asienta el sistema normativo del derecho en su integridad. En su propuesta de atributo de la norma constitucional, señala que la doctrina alude a la fundamentabilidad formal de la Constitución jurídico-positiva "...considerándola como la norma fundatoria de toda la estructura del derecho positivo del Estado, sin la cual ésta no sólo carecería de validez, sino que desaparecería. El indole formal de dicha cualidad estriba en que, independientemente de que el contenido de las normas constitucionales esté o no justificado, es decir pretendiendo que se adecuen o no a lo que, con Lasalle hemos denominado "Constitución Real", el ordenamiento que las comprende es el apoyo, la fuente y el pilar sobre los que se levanta y conserva todo el edificio jurídico del Estado, o sea, conforme a la concepción kelseniana, la base de la *pirámide normativa*."¹²

¹² Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 1973, pág. 358

CAPÍTULO I

En su obra *Derecho Constitucional Mexicano* Ignacio Burgoa hace referencia a lo que por *Ley Fundamental* entienden los doctrinarios clásicos de la materia, los que definieron el concepto como sigue:

a) Carl Smith. Según este autor en su libro *Teoría de la Constitución*, la *Ley Fundamental* puede equivaler a una *norma absolutamente inviolable*, que no puede ser reformada ni quebrantada bajo supuestos dificultados -principio de rigidez-. También puede significar afirma, el último *principio unitario de la unidad política y de la ordenación del conjunto*, así como la norma última para un sistema de imputaciones normativas, señalando además otras connotaciones con las que se suele emplear el mencionado concepto y a cuya nos remitimos.

b) Maurice Hauriou, en *Principios de Derecho Público y Constitucional*. La fundamentabilidad de la Constitución significa también que esta es *la fuente de validez formal*, de todas las normas secundarias que componen el derecho positivo, así como la *superlegalidad* de sus disposiciones preceptivas.

c) Hans Kelsen, en su *Teoría Pura del Derecho*. La Constitución jurídico-positiva o material, tiene la función esencial consistente en regular los órganos y el procedimiento de la producción jurídica general, es decir, de la legislación, regulación que deriva del carácter de ley fundamental que tiene, o sea el ordenamiento fundatorio de todas las normas secundarias.

d) Jorge Xifra Heras, en su *Curso de Derecho Constitucional*. Este carácter de fundamental que concede a la Constitución la nota de ley suprema del Estado, supone que todo el ordenamiento jurídico se encuentra condicionado por las normas constitucionales, y que ninguna autoridad estatal tiene más poderes que

los que le reconoce la Constitución, pues de ella depende la legitimidad de todo el sistema de normas e instituciones que componen aquel ordenamiento.

Para Ignacio Burgoa, el concepto de fundamentabilidad "...equivale al de *primariedad*, o sea que si la Constitución es la Ley Fundamental, al mismo tiempo es la *Ley primaria*. Este atributo, además, implica que el ordenamiento constitucional expresa las decisiones fundamentales de que hablamos con antelación, siendo al mismo tiempo la fuente creativa de los órganos primarios del Estado, la demarcación de su competencia y la normación básica de su integración humana." ¹³

La norma constitucional, además de ser *fundamental*, es también *suprema*, señala que "fundamentabilidad y supremacía, por ende, son dos conceptos inseparables, que denotan dos facultades concurrentes en toda Constitución jurídico-positiva, o sea, que esta es suprema por ser fundamental y es fundamental porque es suprema" ¹⁴. Es preciso que la Constitución sea suprema, pues si no cualquier norma secundaria podría contravenirla y no perder por ello su validez.

Para Sánchez Bringas, el concepto de fundamentabilidad de la norma constitucional, la traslada a la esfera de acción de gobernantes y gobernados: "Las responsabilidades de los gobernantes y esas percepciones de los gobernados dieron lugar al establecimiento de un principio que rige la conducta de ambos, la de aquellos para evitar el abuso y la desviación en el ejercicio del poder de aplicar las normas, y la de los gobernados para garantizar sus ámbitos de libertad. El principio se expresa así: "*Los gobernantes (órganos del Estado, autoridades y sus agentes) solamente pueden hacer lo que las normas les*

¹³ Idem

¹⁴ Ibidem, pág. 359

CAPÍTULO I

permitan y los gobernados pueden realizar todo lo que las normas no les prohíban". Descubrimos en esta regla la fundamentabilidad que toda Constitución tiene porque las autoridades, al individualizar las normas, requieren fundar sus actos directamente en la Constitución o indirectamente a través de las normas constituidas", y concluye "Observemos cómo todo acto de autoridad debe fundarse en una ley o en un reglamento y éstos en la Constitución. Debido a lo anterior, podemos enunciar el atributo que estudiamos de la siguiente manera: la fundamentabilidad es la cualidad normativa que impone al gobernante la obligación de fundar sus actos directa o indirectamente en la Constitución".¹⁵

Por mi parte considero a la norma constitucional como reguladora de la estructura orgánica del Estado y tuteladora de los valores y aspiraciones del pueblo, en su parte dogmática tiene como características precisamente el de ser creadora, suprema, fundamental, con fuerza vinculante y por último pretende permanencia.

La interpretación correcta en mi criterio, sería entonces el formal, ya que considera el atributo de fundamental de la norma constitucional como el hecho de que en nuestro sistema para que la normatividad generada por el legislador ordinario, el titular del Ejecutivo en aquellas áreas atribuidas materialmente legislativas, los tratados internacionales y las leyes de carácter local, deben tener su base precisamente en preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, so pena de incurrir en contradicción que necesariamente debería concluir en su invalidez.

D. Normas que pretenden permanencia.

¹⁵ Sánchez Bringas. Op. Cit. Págs. 193 y 195

Por la finalidad de la *Constitución*, que es el organizar al Estado y su funcionamiento, contener la tutelación de los derechos, libertades y garantías que reciben los individuos y los grupos sociales, que conforman los factores reales del poder en la sociedad, así como las instituciones políticas que protegen lo anterior, es deseable la permanencia de la norma constitucional, como la de toda norma jurídica, pero por su calificativo de suprema la norma constitucional se encuentra revitalizada. Si bien es cierto que la norma constitucional pretende su permanencia por el sólo hecho de ser el instrumento jurídico más importante que permite a la sociedad llevar a la vida diaria sus más importantes valores, traducidos en norma jurídica, la Constitución no puede llegar a la pretensión ilusa de la inmovilidad legislativa, y no puede encontrarse esta por una simple razón: la norma jurídica es un producto social y destinada al beneficio de esa misma sociedad, por naturaleza es dinámica, evolutiva, como la sociedad misma, por lo cual no ha sido, ni será posible el crear normas de derecho con perpetua validez, a lo que algunos autores han denominado *Claúsula Pétreá*.

En carta de Jefferson enviada a Madison el 6 de septiembre de 1789 y reproducida parcialmente por Clemente Valdés en su artículo *Seudoconstitucionalidad*, en la obra colectiva del Instituto de investigaciones Jurídicas, se expresa lo anterior de la siguiente manera:

"La cuestión de si una generación de hombres tiene el derecho a limitar o atar a otra, es un tema de tales consecuencias que se encuentra entre los principios fundamentales de todos los gobiernos...Parte de una premisa, "Que la tierra pertenece en usufructo a los vivos": que los muertos no tienen poderes ni derechos sobre ella...De manera similar puede decirse que ninguna sociedad puede hacer una Constitución perpetua o siquiera una ley perpetua...Esto excluiría los errores ruinosos y contagiosos que han armado

CAPÍTULO I

a los déspotas con medios no acordes con la naturaleza, para amarrar con cadenas a sus semejantes"

Como se ha insistido a lo largo del presente capítulo la Constitución contiene los valores de igualdad y libertad de los hombres tiene un valor axiológico trascendente y por ello no es posible considerar a este cuerpo normativo como altamente cambiante, pues la sociedad misma a la que se dirige, evoluciona pero lentamente y no en forma acelerada en tanto no abandone sus valores tradicionales.

"La estabilidad de una *Constitución* es una cualidad muy deseable, porque da a las conciencias de los ciudadanos una sensación de seguridad que redundan en beneficio del orden, la industria y la economía; y a la vez porque permite acumular experiencias que hacen posible el mejoramiento de la *Constitución*".¹⁶

Es conveniente retomar esa rigidez que James Bryce defendió dentro de las constituciones que aprecian el sistema de estructuración y funcionamiento del Estado; la teoría de Bryce, se quedó en el supuesto de que dicha rigidez debería estar plasmada formalmente, con un proceso de reforma que hiciera necesaria la consulta y seria reflexión para la reformabilidad constitucional, lo cual ha provocado, cita el autor, que el pueblo norteamericano y suizo en varias ocasiones hayan desaprobado reformas constitucionales ya autorizadas por su legislativo, ya que este, el pueblo, esta alejado de las fuertes presiones políticas a que se encuentran sujetos los legisladores.

Esta teoría constitucional tiene como premisa previa, que los diferentes poderes ejercieran en forma libre y soberana su función pública y no con una

¹⁶ Bryce, James. *Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1952, págs. 131 y 132

hegemonía y preeminencia del Poder Ejecutivo, o de cualquier otro, que nulificara, en el campo de los hechos, dicha división del poder. El hacer necesaria la reflexión en la reformabilidad constitucional, no es otra cosa sino el dar a la Constitución la fuerza que Bryce ejemplificó con un símil de la mecánica, al señalar que la Constitución rígida esta construida como un puente de hierro de ferrocarril, para resistir la más fuerte presión probable del viento o del agua; si los materiales son sólidos y la mano de obra buena, el puente resiste con aparente facilidad y quizá sin mostrar signos de esfuerzo o movimiento, en tanto la presión quede dentro del límite previsto.

E. Normas con fuerza vinculante.

La norma constitucional, como señalaba claramente Pedro Zorilla en su curso de *Estructura Política del Estado Mexicano*, tiene fuerza vinculante. ello implica que genera un lazo obligatorio entre gobernante y gobernado a cumplir con la Constitución; con ello el necesario cumplimiento de la norma sin "negociación" por parte de la autoridad ni "negación" en el caso de que no se encuentre regulada por la legislación ordinaria.

Un ejemplo del primero es cuando, no hace muchos años, en la ciudad de México se propuso por las autoridades locales, el detener a los individuos con actitud "sospechosa", sin previa orden de autoridad, la comunidad y la sociedad se volcaron en contra de estas medidas, y ante la reacción, el regente señaló que "todo era negociable", y es precisamente a lo que nos lleva la norma constitucional, no es negociable debe de ser necesariamente acatada, no pétrea no inmodificable, no ajena de adecuarse a la sociedad a la que sirve y regula pero no factible de ser hecha a un lado.

CAPÍTULO I

Como un ejemplo de la fuerza vinculante de la Constitución, podríamos recordar que en 1848, el señor Pedro Zámano dictó, en San Luis Potosí la primera sentencia de amparo, a la cual se llegó sin una ley ordinaria que regulara el procedimiento del juicio, pero señaló en parte de su sentencia: *"Visto el antecedente Dictamen y teniendo presente que el Artículo 25 de la Acta de Reformas impone al Juzgado de mi cargo la obligación de amparar a cualquier ciudadano contra los ataques violentos, ya sea de los Supremos Poderes de la Nación, ya de los Estados; que la circunstancia de no haberse reglamentado el modo y términos en que tal protección debe dispensarse, no es ni puede ser obstáculo para cumplir con ese sagrado deber, porque a nadie puede ocultarse el modo de sustanciar un expediente y que, de no dar cumplimiento al citado Artículo, resultaría una controversia del objeto y fin que los legisladores se propusieron, no menos que una muy notable infracción; que inconcusamente haría responsable al que la cometiera; que una ley desde el momento que se publica debe ser obligatoria; no expresándose en ella lo contrario, como dice muy bien el asesor, y que por lo mismo no se ha podido ni puede dejar de cumplir con la referida disposición Constitucional, a pesar de las razones que expresa el Sr. Gobernador del Estado en la comunicación que dirigió a este juzgado..."*

De la anterior lectura, obtenida de fotocopia de dicha sentencia, se aprecia meridianamente el alcance de la fuerza vinculante de la Constitución, el hecho de que no se encuentre desarrollada su aplicación en legislación secundaria no exime de su cumplimiento.

3.- Constitución y Democracia.

En los albores de la creación cultural, los griegos hicieron importantes aportes que aún hoy, miles de años después, se siguen utilizando como modelos a seguir y en los que se profundiza por su importancia actual. De la cultura helénica, entre otros, dos pensadores produjeron conocimiento que trasciende a su época, creando obras que llegaron con dicho carácter a nosotros, estas son: *La República* de Platón y *La Política* de Aristóteles, en este segundo libro Aristóteles nos habla de la democracia.

Los conceptos aristotélicos del gobierno en general y de la democracia en particular, tomada en cuenta en su invariable estructura racional, subsisten aún hoy con toda su fuerza y validez. La Ética, la Economía y la Política son ciencias prácticas que regulan la vida de los hombres en sociedad, son disciplinas ligadas que tienden al perfeccionamiento humano, y dado que el hombre es un *zoon politikon*, encuentra en la sociedad los medios y condiciones propicias para el desarrollo pleno de su ser, de ahí que de estos medios, la política resulta ser una moral más amplia y perfecta en la cual está comprendida la moral individual; el Estado es una masa de ciudadanos, poseedora de todo lo preciso para satisfacer las necesidades de la existencia y regida por la razón de la Ley.

La virtud del Estado es la justicia, o sea, el orden según el cual cada uno tiene en la sociedad, el lugar y condición que le corresponden; cada uno está investido de la función que es capaz y digno de desempeñar. Estos principios conducen a la conclusión de que todo gobierno constituido en vista del interés general es bueno y rigurosamente justo y que todo gobierno instituido en vista del interés particular de los gobernantes es vicioso en su origen, porque no es sino la corrupción de una organización social buena, así puede llegar a implementarse un régimen despótico en el Estado, que debe ser una reunión de hombres libres.

CAPÍTULO I

Aplicando estos principios, Aristóteles distingue dos formas de gobierno las puras o justas y otras impuras, corrompidas o degradadas, subdividiendo a éstas en tres especies, descubriendo la realidad política de su tiempo... y de los nuestros.

Las tres especies de gobierno las clasifica Aristóteles, por el número de hombres que participan en el mismo y así el poder público puede estar en manos de uno sólo, de un grupo, o en la masa general de los ciudadanos. En la monarquía, la autoridad (transmitida por regla general por vía hereditaria) radica en una sola persona que es al mismo tiempo legislador, administrador de las leyes y quien resuelve las controversias, garantizando al mismo tiempo la seguridad exterior e interior de la sociedad; la tiranía, es la forma impura, antítesis de la pura antes citada, deriva en el despotismo y arbitrariedad del gobernante y la opresión de la sociedad íntegra. La aristocracia es el gobierno de los mejores, y degenera en la oligarquía cuando el grupo dominante sólo sirve a los intereses de su clase social. Por último la democracia representa el gobierno de los ciudadanos libres, los cuales participan en el manejo de su ciudad, forma de gobierno que puede degenerar en la demagogia.

La democracia es un anhelo de todos los pueblos, ya que esta forma de gobernar implica la idea de buscar el constante mejoramiento, desarrollo de la vida económica, política y cultural del pueblo; como tal se regula dentro de la Constitución e implica una manera de gobernar en la cual se conjugan declaraciones dogmáticas del orden jurídico supremo del Estado, contenidas dentro de un marco normativo que posibilitan la consecución de los fines del propio Estado y el desarrollo de su población con pleno disfrute de libertades individuales y sociales, la falta de estos elementos o su disminución, trae consigo igualmente su descalificación como estado democrático.

Dogmáticamente, en busca de la democracia, la *Constitución* establece por ejemplo temas tan trascendentes como:

a) Democracia (artículo 3º, fracción II, inciso a). En este precepto se establece la definición constitucional de lo que es la democracia, al señalarla como un criterio orientador de la educación en nuestro país y se define así: "Será democrático, considerando a la democracia no solamente un como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.";

b) Soberanía popular (artículo 39): "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".

c) División de Poderes (artículo 49): "El Supremo Poder de la federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinaria 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";

d) Origen popular de las autoridades federales: (artículo 50) "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso

CAPÍTULO I

General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”; (artículo 51) “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente”; (artículo 56, último párrafo) “La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años.”; (artículo 80); “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo que se denominará Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.”, y (artículo 81) “La elección del Presidente será en forma directa en los términos que disponga la Ley Electoral.”.

El origen popular de designación de los titulares del Poder Judicial es indirecto, ya que por ser esta, la función más técnica y menos política que se realiza dentro de las funciones públicas, precisamente requiere por esencia, el alejarse de decisiones políticas y basar su ejercicio primordialmente en razonamientos jurídicos. El Poder Judicial se integra con sus titulares precisados en el artículo 94, primer párrafo “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.”, la designación de los titulares de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral se da por el Senado, constituyendo elección indirecta, la de los Magistrados de Tribunales Colegiados y Unitarios, así como de Jueces de Distrito, se realiza por conducto de los miembros del Consejo de la Judicatura y la de éstos, en forma mixta, por el Presidente uno, por el Senado dos y por la Suprema Corte de Justicia tres, así como su propio Presidente que lo es también del Consejo de la Judicatura Federal.

A. Estado de Derecho

El Estado de Derecho es un concepto que los doctrinarios ubican en su inicio a partir de la revolución liberal francesa de finales del siglo XVIII, aunque señala Pablo Lucas Verdú que "...en la Edad Media cristiana las controversias sobre el constitutivo formal de la ley entre voluntaristas e intelectualistas contribuyen a perfilar las características de la racionalidad de la ley frente a los caprichos de la voluntad despótica"¹⁷, el mismo autor señala que las asociaciones remotas de lo que se debe de entender por estados, pretendieron regir su desarrollo bajo la vigencia plena del *imperio de la ley*, y señala que la antigüedad griega mantuvo el ideal del dominio de la ley sobre el poder despótico, aunque esto no llegó a institucionalizarse.

El Estado, desde su creación ha regido su actuación por el derecho pero, no todos han desarrollado la misma dentro de lo que se conoce como un *Estado de Derecho*. Con el agotamiento del absolutismo, presentado en diversas etapas en los países europeos, se afirma primeramente la monarquía constitucional o limitada, el *Estado de Derecho*, logra su consolidación con el triunfo del liberalismo francés, expresado primeramente en la instauración de la primera república federal en los Estados Unidos de Norteamérica y en segundo término, con el producto que los Estados Generales de Luis XVI, convertidos primero en Asamblea General y poco después en Asamblea Constituyente, dando al mundo la conocida Carta de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

El liberalismo que antes que otra cosa posibilitó al hombre a asumirse como un igual a los demás de su especie, también le permitió a este exigir la tutelación de sus libertades por parte del Estado y un acceso a la justicia.

¹⁷ Lucas Verdú, Pablo. Estado liberal de Derecho y Estado social de Derecho. Acta Salmanticensis, Salamanca, 1955, págs. 8 y 9

CAPÍTULO I

La expresión *Rechtsstaat* (*Estado de Derecho*), precisa Elias Díaz, aparece por primera vez, en la obra de Robert Von Mohl *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, publicada entre 1832 y 1833, y su estudio fue proseguido por F. J. Sthal (1802-1861), Lorenz von Stein (1815-1890), O. von Bahr (1817-1895), Rudolf Gneist (1816-1895), Otto Mayer (1846-1924), y también Jellinek, Gerber, Laband, C. Smith y H. Kelsen, etc.

El concepto Estado de Derecho, es manejado de diversa forma por los doctrinarios y los políticos.

Para Jaime Cárdenas Gracia, el marco que permite el equilibrio entre las nociones Estado-aparato y Estado-comunidad, es el diseño institucional y este equilibrio no puede descansar más que en la construcción de un Estado de Derecho, el autor, citando a Pablo Lucas Verdú en su libro *Curso de Derecho Político*, precisa respecto de los elementos requisito *sine qua non* del Estado de Derecho: "Todo Estado de derecho debe contar al menos con los siguientes elementos:

- Primacía de la Ley;
- Sistema jurídico de normas;
- Legalidad en los actos de administración;
- Separación de Poderes;
- Protección y garantía de los Derechos Humanos, y
- Examen de constitucionalidad de las leyes."¹⁸

Ley legítima y legitimada. De acuerdo con el principio entendemos a una ley como *legítima*, cuando la norma jurídica es el producto de un órgano

¹⁸ Cárdenas Gracia, Jaime. *Una Constitución para la Democracia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996, pág. 22.

debidamente atribuido para ello. En nuestro país el órgano que tiene encomendado en el ámbito federal la producción de normas jurídicas lo es por regla general el Poder Legislativo, compuesto, en términos del artículo 50 de la CPEUM, por diputados y senadores de la república, los cuáles tiene el derecho y la obligación, de realizar todo aquello que el derecho positivo le atribuye, en términos del artículo 124, y primordialmente detalladas dichas atribuciones en el Título Tercero, Capítulo Segundo, en sus cuatro secciones y que comprende de los artículos 50 al 79; el proceso de creación legislativa se lleva a cabo de acuerdo a lo establecido en los artículos 71 y 72 de la Carta Magna y de la ley que regula el funcionamiento del Congreso de la Unión. Como casos excepcionales de creación legislativa, entendemos también como legítima aquellas normas generales, imperativas y coercibles que el Ejecutivo Federal dispone con tal carácter, en aquellos casos en que nuestro sistema jurídico le permite, creando lo que Gabino Fraga denomina como "excepciones", es decir, actos jurídicos que por su naturaleza son función legislativa, pero que formalmente son de carácter ejecutivo o administrativo; éstos casos son:

1) La facultad de legislar que se otorga al Presidente en casos de suspensión de garantías individuales (artículo 29);

2) La posibilidad de aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación o exportación expedidas por el propio Congreso (artículo 131 segundo párrafo); Estas primeros dos casos son los únicos que establece el artículo 49, segundo párrafo de la propia *Constitución* como excepciones al precisar "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 para legislar al Ejecutivo de la Unión conformes los 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."; no

CAPÍTULO I

obstante lo anterior encontramos otros 3 casos dentro de la normatividad constitucional;

3) Celebración de tratados internacionales por parte del Presidente de la República, en términos del artículo 89 fracción X constitucional, los cuales en de acuerdo al artículo 133, del propio ordenamiento, tienen el carácter de Ley Suprema de la Unión;

4) Facultad reglamentaria de leyes contenida en el artículo 89 fracción I, y que por sus características comparten las de la norma jurídica, difiriendo de la ley sólo por el grado y el origen, y

5) La posibilidad de dictar normas generales, a fin de dictar las medidas preventivas necesarias, que se otorga al Departamento de Salubridad, en casos de epidemias graves, o invasión de enfermedades exóticas, siendo después ratificadas por el Presidente de la República.

Debemos entender que la ley es *legitimada*, cuando siendo el producto de un órgano representativo de la ciudadanía como lo es el Poder Legislativo, esta ley es aplicada por el titular del Ejecutivo, legitimado por su elección popular, y por sus administraciones auxiliares y resueltas sus controversias por los órganos jurisdiccionales con titulares electos en forma indirecta en primer grado. La ley se legitima en primera instancia, por los órganos de autoridad que intervienen en su formación, administración y resolución de controversias que lo son por voluntad popular y en segundo lugar, pero no menos importante, por el acatamiento voluntario que el universo a quien va dirigida la norma, la acata, cumple con ella por considerarla conveniente para su desarrollo y mejor funcionamiento social. Si la población no legitima un conjunto normativo y lo incumple en forma masiva, dicho ordenamiento perfectamente legal, tiene grandes posibilidades, por los factores sociopatológicos que pueda contener, de ser relegada no alcanzar nunca el grado de norma positiva, y parafraseando a Federico Guillermo IV, en quedar como una simple "hoja de papel".

Por su parte Elías Díaz, en su obra *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, ubica los elementos necesarios al Estado de Derecho como sigue:

- a) Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general.
- b) División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.
- c) Legalidad de la Administración: actuación según ley y suficiente control judicial.
- d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico formal.¹⁹

Para este autor es imprescindible la presencia de esos cuatro elementos a los cuales califica de "esenciales".

En cuanto a el *imperio de la ley*, precisa que la *Rule of Law* (regla de derecho) es la nota primaria y fundamental del Estado de Derecho, y explica que el contexto ideológico-político-histórico arranca del liberalismo y culmina en la democracia y el socialismo. Por ley se debe de entender la producida formalmente por el órgano popular representativo, ya sea Parlamento o Asamblea Nacional, y esta debe entenderse como la concretización racional de la voluntad popular; la ley ordinaria se conexiona y subordina a la ley fundamental y el control de constitucionalidad de las leyes asegura precisamente esa conexión y subordinación.

Es en este punto, el de constitucionalidad de las leyes que asegura la conexión y subordinación de las leyes ordinarias respecto de la Carta Magna es en el cual el sistema jurídico mexicano, en mi opinión se queda corto.

¹⁹ Díaz, Elías. *Estado de Derecho y sociedad democrática*. 8ª Ed., Taurus Ediciones, S.A., Madrid, 1981, pág. 31

CAPÍTULO I

Los medios de control constitucional se clasifican formalmente en tres:

- a) El juicio de amparo;
- b) la acción de constitucionalidad, y
- c) La controversia constitucional.

Estos tres medios tienen diferente objetivo y finalidad.

El juicio de amparo, tiene su base constitucional en el artículo 103, fracción I y señala que los tribunales de la Federación resolverán, en este juicio extraordinario, toda controversia que se suscite: "Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales";²⁰ el juicio de amparo tiene como principal objetivo el de hacer válidas las garantías individuales que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere a todo gobernado, este tiene efectos individuales, y cuando la autoridad jurisdiccional determina que efectivamente el acto de autoridad, ya sea legislativo, ejecutivo o judicial se encuentra viciado de ilegalidad o aún de inconstitucionalidad, en ese momento otorgará al mismo el amparo y protección de la justicia federal, con efecto sólo para aquella persona que solicitó dicho amparo.

Lo anterior es así por el *Principio de Relatividad de la Sentencia de Amparo*, que se contiene dentro de la fracción II, del artículo 107 constitucional y que dice "Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes: - - - Fracción II.- La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y

²⁰ Artículo 103, fracción I, CPEUM

protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.”

Esta protección de constitucionalidad como vemos sólo tiene la pretensión de dejar sin validez para un individuo en lo particular, aquel que acudió en demanda del órgano jurisdiccional, contra un acto de autoridad atacado de ilegal, por lo cual no fortifica el estado de subordinación de las normas generales a la Constitución.

En lo que respecta a la *Controversia Constitucional*, en este se presenta el primer caso de supremacía constitucional, derivada del control de constitucionalidad de leyes contrarias a la Constitución. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de esta y es procedente, de acuerdo al artículo 105, fracción I de la CPEUM contra las controversias que, con excepción a las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

CAPÍTULO I

- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

El citado artículo 105, en su penúltimo párrafo dispone que siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos de los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

La regla que impone esta Controversia Constitucional, es que sólo la entidad geográficamente más grande, es decir Federación contra Estados y municipios y/o Estados contra municipios, podrá interponer la controversia constitucional en contra de sus normas generales.

Por último en el caso de nuestro país, a partir de 1994 se regula constitucionalmente la *Acción de Inconstitucionalidad*, como un medio exclusivo de control constitucional que sirve para revisar la constitucionalidad de la producción materialmente legislativa en nuestro país, pero esto desde una óptica limitada, y no en forma de un control de constitucionalidad funcional, sino uno restringido y limitado. Lo anterior es así ya que es procedente la acción de constitucionalidad en los casos previstos por la fracción II, del artículo 105 de la Constitución, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma y para revisar la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, pero limitando los supuestos en los siguientes casos:

DOCTRINA CONSTITUCIONAL

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra de las leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión, o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigentes nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de las leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

4.- Clasificación de las Constituciones.**A. Constituciones escritas o no escritas.**

Una de las más antiguas clasificaciones de las constituciones es aquella que distingue al ordenamiento jurídico supremo, por su proceso de creación en

CAPÍTULO I

Constituciones escritas y no escritas, aunque algunos autores no consideran la existencia real de un derecho no escrito, ya que esto dicen significa costumbre, no propiamente un derecho, al referir el tema Bryce señala "La anticuada clasificación de las constituciones transmitidas hasta nuestro tiempo, descansa en la distinción entre derecho escrito y derecho no escrito. En sí misma, es esa una distinción torpemente expresada y que lleva harto fácilmente a confusión, puesto que *ius non scriptum*, quiere denotar costumbre; y cuando esta costumbre ha sido escriturada y protocolizada, apenas puede seguir llamándosele no escrita.²¹

Las constituciones no escritas devienen generalmente de la época en que aparece el constitucionalismo, es decir de aquellas ciudades-estado de la etapa moderna del Estado y que por regla general responde a la estructura jurídica de los regímenes regulados bajo un sistema jurídico del llamado *Common law*, derecho derivado de la costumbre. El hecho de que un régimen jurídico se ubique dentro de aquellos clasificados como no escritos, no implica el hecho necesario de que toda su normatividad este regulada por la costumbre y no existan documentos constitucionales escritos y por el contrario que dentro de los Estados con constituciones escritas no existan ciertas *costumbres constitucionales*, como ejemplo de lo anterior, el régimen constitucional inglés esta constituido entre otros ordenamientos, que se contienen por escrito están la propia Carta Magna de 1215, la importante *Bill of Rights* (Carta de Derechos) y el *Act of Settlement* (Ley de Sucesión al Trono).

²¹ Bryce, James. Op. cit. pág. 15

B). Constituciones rígidas y flexibles.

James Bryce, propone esta clasificación por la cual diferencio a las constituciones como cambiantes o flexibles y estáticas o rigidez.

Esta clasificación toma en consideración el proceso legislativo de reforma o adición de la norma constitucional y de la norma ordinaria; así las constituciones recibirán el nombre de flexibles cuando no tienen un procedimiento de reforma o adición diverso al de la normatividad ordinaria, "...las Constituciones flexibles son aquellas que pueden ser modificadas sin necesidad de alguna formalidad especial. La *Constitución* británica es también un ejemplo de *Constitución* flexible, porque las reformas o adiciones se hacen simplemente con una resolución dictada por un alto tribunal judicial, o por el Parlamento, a petición de los gobernados" , y por el contrario, cuando exista un procedimiento especial para las leyes ordinarias y otro especial para reformar o adicionar la *constitución*, entonces estaremos en presencia de una *constitución* rígida.

Las constituciones derivadas de un sistema de *Common Law*, por el hecho de pertenecer al grupo de constituciones no escritas, comparten igualmente la característica de no tener un procedimiento de reforma estricto y diverso del de la ley ordinaria, "Algunas constituciones, entre ellas todas las que pertenecen al tipo más viejo, o sea al del Common Law, están a igual nivel que las otras leyes del país, lo mismo si estas leyes existen sólo en forma de estatutos que si existen en las decisiones escritas que definen y confirman una costumbre. Tales constituciones proceden de las mismas autoridades que hacen las leyes ordinarias y son promulgadas o abolidas según el mismo procedimiento que aquéllas".²² . Si dentro de este tipo de ordenamientos no existe diferencia por el órgano de creación, entonces estamos en la problemática de establecer cuáles de

²² Bryce, James. Op. cit. págs. 19 y 20

CAPÍTULO I

las norma jurídicas serán designadas²³ como constitucionales y cuáles como ordinarias; para resolver lo anterior, Bryce propone el criterio de que cuando las normas regulen la forma y disposiciones del sistema político del país, serán constitucionales.

Al efecto es más apropiado tomar en cuenta los criterios de clasificación que de la normas que integran el Derecho Público nos refiere Gabino Fraga, considerando que estas serán aquellas derivadas por los criterios derivados de l objeto de la relación jurídica y por la esfera de acción del Estado y de los individuos, señalando el primero que el derecho público no regula relaciones de orden pecuniario o patrimonial y por el segundo criterio se establece que las normas jurídicas por sí solas no son de derecho público o privado, sino en cuanto se subordinan al pensamiento cardinal de las instituciones a que se refieren, a conjunto de relaciones constituidas en unidad como instituciones, "Así, la propiedad y la familia son instituciones de derecho privado y este carácter tienen las normas que a ellas se refieren; la organización política y su régimen jurídico son de derecho público"²⁴ . Así de acuerdo con el criterio de clasificación que determina a las constituciones flexibles, la norma constitucional serán básicamente normas de tipo orgánico constitucional, es decir aquellas que sirven para determinar el funcionamiento, estructura y relaciones de los órganos que integran lo que es la organización política y régimen jurídico del propio Estado. Como ejemplos de este tipo de normas del *Common Law* que establecen reformas constitucionales encontramos en Inglaterra la *Reform Act* de 1832 y las leyes de reformas parlamentarias de 1867 y 1894.

Por lo que toca a las constituciones rígidas estas responden a las siguientes características, según James Bryce: "Otras constituciones, la mayoría

²³ Martínez Vera, Rogelio. Op. cit. pág. 68.

²⁴ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 33ª. Ed., México, Editorial Porrúa, pág. 85

de ellas pertenecientes al tipo más moderno o estatutarias, están por encima de las otras leyes del país que regulan. El instrumento -o instrumentos- en que están contenidas estas constituciones no procede de la misma fuente que las otras leyes, es promulgado por procedimiento distinto y posee mayor fuerza. Su proclamación no corresponde a la autoridad legislativa ordinaria, sino a alguna persona o corporación superior o con poder especial. Si es susceptible de cambio, éste se llevará a efecto únicamente por dicha autoridad, persona o corporación especial. Cuando alguna de sus medidas entra en colisión con alguna otra de la ley ordinaria, prevalece la primera y la ley ordinaria debe ceder.”²⁵

C). Constituciones impuestas, pactadas u otorgadas.

El maestro Daniel Moreno trata sobre este tipo de constituciones, según su origen²⁶. Señala que las constituciones son otorgadas cuando el monarca concedía en tiempos remotos, cuando se le consideraba en recipiario de la soberanía, el monarca, por ello, de manera libre entregaba a su pueblo un compromiso constitucional al que autosujetaba soberanamente; ejemplos de estos tipos son la Constitución francesa de 1814 otorgada por Luis XVIII influenciado por su ministro Talleyrand, el mismo ordenamiento supremo fue confirmado por el rey Luis Felipe en 1830, posteriormente la Constitución de Prusia de 1850 otorgada por Federico Guillermo IV. Impuestas son los ordenamientos magnos que el monarca necesitaba aceptar debido a que el estamento le hacía necesario adquirir los compromisos constitucionales a fin de poder gobernar a su pueblo; ejemplo de este tipo de cartas políticas fue la Constitución de la Monarquía Española de 1812 conocida como Constitución de Cádiz.

²⁵ Bryce, James. Op. cit. págs. 20 y 21

²⁶ Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. 12ª Ed., Editorial Porrúa, México, 1993, pág. 16 y 17

CAPÍTULO I

Las constituciones son pactadas, por ultimo, cuando son producto de la teoria del Pacto Social, a este tipo de constituciones se considera responden varios ordenamientos como lo es la de los Estados Unidos Mexicanos de 1787.

CAPITULO II**LAS MODIFICACIONES Y ADICIONES A LA NORMA CONSTITUCIONAL****1. CORRIENTES DOCTRINARIAS SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.**

En el proceso de reforma del Estado por el que pasa México, se requiere reflexionar sobre los criterios políticos-jurídicos que pueden aplicarse para adecuar a la ley fundamental a la realidad vigente en nuestra sociedad. Debido a las constantes reformas constitucionales, este problema es complejo en sí mismo por intervenir en él diversos factores políticos, distorsiona finalmente la *ratio legis*, la *ratio iuris*; esto es, la voluntad del legislador del 17, que concibió los propósitos originales de la Constitución vigente.

La distancia que nos separa del origen de la actual ley fundamental, es posible establecer que muchas de sus disposiciones han cambiado tan radicalmente, que de hecho, las características que presenta hoy la norma suprema vigente pueden considerarse tan distintas de las que tenía en su letra original. Debido a esto, las reformas en nuestra Carta Magna llevan a considerar:

- a) Si el constituyente erró en su visión histórica del modelo: Estado de Derecho nacional; o
- b) Si por las cambiantes circunstancias históricas hubo que efectuar las reformas aún a costa de desatender la congruencia de la ley fundamental.

Para David M. Vega Vera, *"Las constantes reformas constitucionales y legales han provocado una desarticulación, una incongruencia en el sistema del*

*Estado de Derecho mexicano que creó el Congreso Constituyente de 1917.*²⁷ Ello da lugar a las interrogantes como: si es el camino político-jurídico a seguir para reubicar a nuestra ley suprema, es el efectuar más reformas o instaurar una nueva Constitución. De igual manera presenta la cuestión de saber si las reformas constitucionales ponen en juego el poder constituyente o si el poder revisor es ilimitado o limitado; o si la reforma puede ser total o parcial, el que el órgano revisor forma parte del poder constituido.

La reforma de leyes ordinarias no plantea ninguna cuestión, aún en el caso de que no exista una regla; puesto que, en general, son obra de órganos de carácter permanente (parlamentos, congresos, cortes) y éstos teniendo poder para establecerlas, los tienen también para derogarlas o modificarlas en cualquier momento. En el sistema político mexicano esta regla se contiene en el artículo 72 inciso f) constitucional con el llamado *Principio de Autoridad Formal de la Ley*.

No ocurre lo mismo con las constituciones, a pesar de ser leyes también, aunque de una jerarquía e importancia superior a las ordinarias, las cuales, siendo en general obra de órganos transitorios (asambleas o congresos constituyentes, convenciones, etc.) carecen del órgano natural para modificarlas. Deben, pues, empezar por establecer el procedimiento por el cual pueden reformar, designando el órgano o los órganos competentes.

Las escasas constituciones que han sido establecidas por un órgano permanente (caso de las *Cartas Otorgadas* por los reyes), por lo regular omitían toda referencia a su reforma. Si en la práctica, en algunos de estos casos se consideró que las reformas competían al poder legislativo ordinario, fue porque políticamente convenía que así se hiciera.

²⁷ VEGA VERA, David. "Los Procedimientos constitucionales en la Reforma del Estado" en *PEMEX-LEX, Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos*. Número Especial 10º aniversario. No. 121/122, julio-agosto 1998. p.48.

El análisis de las reformas constitucionales en México constituye uno de los más sugestivos ejercicios dentro de la teoría constitucional y la teoría política, ya que en el texto de la Constitución se han venido inscribiendo, a partir de las primeras reformas, en 1921, las diversas tendencias, aspiraciones y programas que han preocupado al Estado mexicano. Se trata de un asunto en apariencia muy debatido y, por ende, agotado en cuanto a las posibilidades de nuevas reflexiones; sin embargo, el proceso evolutivo de unas instituciones nacionales no guarda paralelismo.

Las reformas constitucionales responden, en su mayor parte, a tendencias más o menos manifiestas, las cuales son: *“la constitucionalización de los derechos sociales, la extensión de la democracia, la ampliación del manto de superlegalidad, la tecnificación del aparato político-constitucional.”*²⁸ A través de la exposición de las reformas, podrá apreciarse cómo se ha producido la oscilación de unos principios, la reafirmación en el caso de otros, o el desarrollo de algunas atribuciones o facultades.

El proceso seguido, más que una modificación substancial de lo estatuido por el Constituyente de 1917, ha pretendido ser la reafirmación de las disposiciones que en ese entonces entraron en vigor. Ha habido cambios en el fondo y en la forma que han correspondido a las distintas fases de un país que ha plasmado en las reformas constitucionales el testimonio de lo que en cada momento ha constituido lo más relevante de su programa político.

Para Diego Valadés, las reformas constitucionales en México representan *“un proceso de modernización dentro de un Estado que, en la búsqueda de*

²⁸ MIRANDA, José. *Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina (1945-1956)*. México, Instituto de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, 1957. p.232.

*nuevas formas para canalizar institucionalmente las inquietudes democráticas de los mexicanos, ha ido dibujando el perfil de una nueva realidad constitucional.*¹²⁹

Bajo este orden de ideas, como principio general, el Derecho al ser un sistema dinámico de normas, resulta indispensable que el mismo, para tener aplicación y efectividad, se transforme constantemente para acoplarse a las necesidades del entorno social y con ello justificar su existencia; de ahí el fundamento de las reformas constitucionales.

El principio de reformabilidad es una inserción constitucional que implica la aplicabilidad misma del cuerpo supremo de normas, así como su adaptación al contexto real. Por tal motivo nuestra Constitución Federal vigente ha establecido un procedimiento de reformabilidad especial diverso del ordinario para las reformas y adiciones de sus normas, consistente en un sistema orgánico complejo. Dada la imperiosa existencia de este principio en las cartas magnas, ha sido considerado como universal. Al respecto se señala que, *"...una Constitución tiene que irse adecuando a la cambiante realidad, y esta adecuación puede realizarse principalmente a través de dos métodos: la interpretación judicial y la reforma."*¹³⁰ En otra expresión también se ha dicho que el ordenamiento constitucional debe ser permanente, más no inmutable.

Las Constituciones escritas han sido diseñadas para supeditar a las leyes ordinarias de la legislación, pero si han de sobrevivir, se deben adaptar a las circunstancias cambiantes y esa es la función del proceso de enmienda constitucional.

Nuestra Ley Fundamental vigente es la expresión concreta de la soberanía del pueblo por medio de sus representantes reunidos en una asamblea

¹²⁹ VALADÉS, Diego. *La Constitución Reformada*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987. p.11.

¹³⁰ CARPIZO Jorge y MADRAZO Jorge. *Derecho Constitucional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991. p.16

especial, la cual una vez que llenó su cometido, desapareció y al extinguirse pudo entenderse que se había agotado el ejercicio de la soberanía. En su lugar aparecieron la Constitución y los poderes por ella organizados, los cuales no son ya soberanos, aunque ejerzan soberanía pues sus facultades están numeradas y restringidas. La Carta Magna fija la regla general para las reformas constitucionales, crea un órgano especial que parte de la doctrina ha denominado *Poder Revisor de la Constitución ó Poder Constituyente Permanente*.

Este órgano tiene que participar en alguna forma de la función soberana, desde el momento en que puede afectar la obra que es manifestación de la soberanía. *“Está situado por debajo del poder constituyente, pero tiene una jerarquía superior a los constituidos, a los cuales puede alterar. Por ello el presidente de la República no puede vetar la obra del poder revisor, por ser un órgano de mayor jerarquía que él.”*¹⁰¹ Su función es constituyente, y como sobrevive al órgano autor de la Constitución, Felipe Tena Ramírez le otorga el nombre de *Poder Constituyente Permanente*. A este órgano se le conoce, también, en la terminología de otros autores, como *Poder Constituyente Derivado*, *Poder Constituyente Instituido*, *Poder Constituyente Reformador*, o *Poder Revisor de la Constitución*.

El principio de reformabilidad se encuentra contenido en el artículo 135 de la Constitución positiva y vigente de los Estados Unidos Mexicanos que expresa:

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 los Estados. El Congreso de la

¹⁰¹ *Ibidem.*

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.

Se presenta conforme a este texto, una primera cuestión de carácter terminológico que tiene repercusión en cuanto a la definición de los límites del poder reformador.

Desde el punto de vista gramatical, *reforma* proviene de la preposición inseparable *re*, que significa lo mismo repetición y reiteración, que resistencia, retroceso, acción y efecto de volver, etcétera, y el sustantivo *forma*, que sirve para indicar, entre otras cosas, las partes de un cuerpo, reformar es, entonces, dar nueva forma o corregir las partes de un cuerpo cualquiera. Para Francisco Ramírez Fonseca, al aplicar estas ideas al precepto citado, se involucra la de adicionarla, pues tanto *"la adición como la suspensión y la sustitución no son sino géneros de una misma especie. Al decir adicionar y reformar, incurre en una inútil repetición, pues la adición es, precisamente, una de las maneras como puede operar la reforma."*³²

Cabe destacar que la doctrina alemana delibera sobre el asunto de *mutación constitucional*, la cual implica las modificaciones indirectas a la Constitución vía su interpretación, la ley, los actos administrativos, los usos y las costumbres constitucionales.

En la doctrina constitucional no hay observaciones en lo que concierne a la adición del texto de la ley fundamental, ya que la existencia de lagunas hace necesario su integración sin que afecte la estructura del Estado. No obstante, la doctrina no es pacífica por lo que atañe a la modificación o supresión de normas constitucionales.

³² RAMÍREZ FONSECA, Francisco. *Manual de Derecho Constitucional*. 6ª ed., México, Editorial PAC, 1990. p.533.

De igual manera, la Constitución hace la diferenciación de una manera explícita, y esto tiene una razón de ser, pues la reforma consiste en la modificación o supresión de un precepto del texto constitucional mientras que la adición es agregar algo nuevo a lo ya existente; es, tratándose de leyes, añadir un precepto nuevo a una ley que ya existe. Al respecto Tena Ramírez expone que *"Toda adición supone la supervivencia íntegra del texto antiguo, para lo cual es necesario que el texto que se agrega no contradiga ninguno de los preceptos existentes; pues si hubiere contradicción, el precepto que prevalece es el nuevo, en virtud del principio de que la norma nueva deroga la antigua, razón por lo que en ese caso se trata de una verdadera reforma, disfrazada de adición, ya que hay derogación tácita del precepto anterior para ser reemplazado por el posterior, incompatible con aquel."*³³

Por lo tanto la competencia del órgano revisor estriba en reformar o adicionar, lo cual no implica que tenga la facultad de abrogar totalmente la Constitución en vigor, sustituyéndola por otra, o expedir otra norma suprema. Así pareciera que están perfectamente deslindadas sus facultades. Contrariamente a lo manifestado, la interrogante se presenta ¿Hasta que punto puede reformarse nuestra Carta Magna?, a fin de dilucidarla en lo posible se expondrán las corrientes doctrinales sobre el tema.

A. Reforma limitada.

El artículo 135 de la norma suprema positiva y vigente de nuestro país, establece especialmente un sistema orgánico complejo y un procedimiento especial para las reformas y adiciones a la Constitución diferente al que se sigue

³³ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 30ª Ed., México, Porrúa, 1996. p.46.

para la legislación ordinaria y en él interviene un órgano que Emilio Rabasa denominó "*Poder Nacional*". Esta es la característica que permite clasificar normalmente a la Constitución mexicana como una Constitución rígida. Debido a que es un órgano especial, distinto a todos los demás, integrado por los diferentes cuerpos colegiados (el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados), que en el ámbito federal y local tiene la función de legislar pero que desde el punto de vista de su formación y competencia es distinto de aquellos; se trata entonces de un legislador especial.

No obstante lo anterior, la ley fundamental contiene normas que establecen un procedimiento flexible para su reforma que contienen hipótesis de reforma a la Constitución diferentes a la del artículo 135; tal es el caso del artículo 73 constitucional en sus fracciones I y III al otorgar facultades al Congreso de la Unión para admitir nuevos Estados a la Unión Federal y para formar nuevos Estados dentro de los límites existentes. Hace unos años cuando fue derogada por no quedar en la República Mexicana ningún territorio sometido directamente a la jurisdicción federal, con excepción de la capital, existió la fracción II de este mismo artículo, que también facultaba al Congreso "*para erigir los territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.*"

Es por casos como éste que, la clasificación de Bryce, que dividía a las Constituciones en rígidas y flexibles atendiendo exclusivamente al procedimiento más o menos dificultado para su reforma o al órgano especial que la práctica pero no a la frecuencia con que estas reformas son llevadas a cabo, carece de todo sentido y se reputa fundamentalmente como escolar, pues el que en una Carta Magna predomine la rigidez, no quiere decir que sea esa su única y definitiva característica. En ese sentido, Pedro de Vega señala que actualmente una Constitución que no es rígida, no merece ser calificada como Constitución.

Jorge Madrazo manifiesta que "La rigidez, en todo caso, satisface dos principios del Estado constitucional moderno: la supremacía de la ley fundamental y la exigencia de que las Constituciones pueden y deben cambiar porque no son órdenes jurídicos hechos para siempre y de una vez para todas."³⁴

Retomando el punto de cual es la amplitud de las facultades del órgano revisor de la Carta Magna, existe un grupo de juristas que afirma que es limitada, que no se puede derogar a la Constitución y que, inclusive, no puede alterar la misma Constitución:

La tesis schmittiana: Constitución auténtica y leyes constitucionales.

En primer término, se tiene la tesis de Carl Schmitt de su obra *Teoría de la Constitución*, quien, en cuanto a este problema parte de la distinción entre Constitución y leyes constitucionales. La Constitución auténtica es el conjunto de decisiones políticas fundamentales que adopta el poder constituyente, y que sirven de base a la organización política de un pueblo. En tanto que la leyes constitucionales son las reglas concretas que contiene la propia norma suprema, entendida ésta como el documento formal y solemne que contiene las leyes fundamentales del Estado. Este documento tiene, dentro de sus preceptos, además de las decisiones políticas fundamentales, las leyes constitucionales, que son las reglas concretas que llevan a la práctica, y que regulan en detalle las decisiones políticas fundamentales. Pero las leyes constitucionales tienen la obligación de seguir las decisiones políticas fundamentales, de no desvirtuarlas.

Schmitt distingue, además, los llamados agregados constitucionales, que son reglas no propiamente constitucionales que están insertas en el texto de la

³⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE CALIFORNIA EN DAVIS. *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990. p.194.

Constitución, para dotarlas del carácter de supremacía que toda regla constitucional, formalmente hablando, y para preservarlas de la fácil reforma de la legislación ordinaria.

En México, puntualiza Tena Ramírez, se entiende por Constitución la ley emitida, modificada o adicionada por el Constituyente y por las leyes constitucionales las leyes ordinarias expedidas por el Congreso de la Unión o por las legislaturas de los Estados y que están de acuerdo con la Carta Magna. Mientras que para Schmitt la Constitución y las leyes constitucionales son obras del Constituyente y forman parte del mismo Código Fundamental, pero entre aquella y éstas hay una diferencia de rango.

El citado autor alemán encontraba en la Constitución de Weimar de 1919, las siguientes decisiones políticas fundamentales: forma republicana de Estado, sistema federal y representativo, Estado liberal burgués de derecho, defensa de los derechos fundamentales del hombre y división de poderes. Estas decisiones políticas fundamentales son el cimiento de la Norma Suprema y son el supuesto básico, la esencia y punto de partida de las leyes constitucionales.

Las decisiones fundamentales son los principios rectores de un orden jurídico, son la esencia misma de ese derecho. No son universales, sino que están determinadas por la historia y realidad socio-política de cada comunidad, son parte de la historia del hombre. La mayoría de las Constituciones contienen cuatro decisiones fundamentales que son: la soberanía, la declaración de derechos humanos, la división de poderes y el sistema representativo; pero está en la historia y las necesidades de cada país que existan o no otras decisiones fundamentales. Jorge Carpizo señala que *"la Constitución Mexicana de 1917, además de las cuatro decisiones apuntadas contiene otras tres: el régimen*

federal, el control de las constitucionalidad de la leyes y actos, y la supremacía del Estado sobre las iglesias.³⁵

Al respecto, se enumeran las decisiones políticas fundamentales adoptadas por el pueblo mexicano a través de su titular, el Constituyente 1916-1917:

- a) En el Estado mexicano, la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo (artículo 39);
- b) En el Estado mexicano, todo poder público dimana del pueblo (artículo 39);
- c) En el Estado mexicano, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (artículo 39);
- d) El Estado mexicano es un Estado que adopta la forma republicana de gobierno (artículo 40);
- e) El Estado mexicano es un Estado federal (artículo 40);
- f) El Estado mexicano es una democracia constitucional de carácter representativo (artículo 40);
- g) El Estado mexicano reconoce los derechos individuales públicos de los hombres y los derechos sociales;
- h) En el Estado mexicano existen tres poderes, a saber: legislativo, ejecutivo y judicial (artículo 49);
- i) En el Estado mexicano, el municipio libre es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa (artículo 115).³⁶

Respecto al problema de las reformas, Schmitt sostiene que las decisiones políticas fundamentales sólo tienen que ser reformadas por el poder que las adoptó, que las emitió; en consecuencia debe ser el poder constituyente

³⁵ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, la gran enciclopedia mexicana. 1983. p.294.

³⁶ CANUDAS OREZZA, Luis Felipe. "Irreformabilidad de las decisiones políticas fundamentales de la Constitución" en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*. Tomo V, No. 18,19 y 20, abril-diciembre 1943, México, D.F. pp. 107 y 108.

originario, cuyo titular es el pueblo mismo, el que este facultado en forma exclusiva para modificar las decisiones políticas fundamentales, ya sea para alterarlas, para derogarlas o para adicionarlas.

El poder revisor no es ilimitado, sólo tiene facultades para reformar o adicionar las leyes constitucionales, o sea, los preceptos concretos que expresan en detalle las decisiones políticas fundamentales pero este poder no está facultado para tocar la obra exclusiva de la soberanía. El poder revisor no es auténticamente un poder constituyente porque no realiza facultades constituyentes: éstas consisten en la adopción o revocación o alteración de las decisiones políticas fundamentales.

Schmitt afirma que los límites de la facultad de reformar resultan del concepto de reforma constitucional. *"Una facultad de reformar la Constitución, atribuida por una norma legal-constitucional, significa que una o varias regulaciones legal-constitucionales pueden ser substituidas por otras regulaciones legal-constitucionales, pero sólo bajo el supuesto de que queden garantizadas la identidad y continuidad de la Constitución considerada como un todo. La facultad de reformar la Constitución, contiene, pues, tan sólo la facultad de practicar en las prescripciones legal-constitucionales, reformas, adiciones, refundiciones; no la facultad de dar una nueva Constitución... Es inexacto caracterizar como poder constituyente, o *puvoir constituant*, la facultad, atribuida y regulada sobre la base de una ley constitucional, de cambiar, es decir, de revisar determinaciones legal-constitucionales."*⁹⁷

El citado autor recuerda que la facultad revisora de la Constitución es una facultad establecida por la misma; el órgano encargado de hacer las reformas es

⁹⁷ MENA TREVIÑO, Sergio A. "La facultad de reformar la Constitución General de la República" en "JUS" *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*. Tomo XX, No. 117, abril 1948, México, D.F. p.223.

un poder constituido y como tal un poder limitado, que solamente tiene las facultades que expresamente le señala la Ley Fundamental, como terreno de su competencia.

El poder revisor no puede sobrepasar los límites del ordenamiento sobre el que descansan su propia validez y existencia; no puede por lo tanto, negar la legitimidad y la validez de la norma suprema que es precisamente la que le da vida a este poder.

Schmitt concluye su tesis al expresar que la reforma de la Constitución, esto es, de las decisiones políticas fundamentales, no puede establecerlas una mayoría parlamentaria, sino la voluntad directa y consciente de todo el pueblo.

Principios constitucionales fundamentales y Constitución escrita: la tesis de Maurice Hauriou.

El constitucionalista francés, Maurice Hauriou, en sus *Principios de Derecho Público y Constitucional*, sostiene una tesis similar a la de Carl Schmitt. Este jurista afirma que existen ciertos principios fundamentales que no pueden ser reformados por el poder revisor de la Constitución.

Así se expresa el citado tratadista francés: "*En Francia, como en cualquier otro pueblo, existen principios fundamentales susceptibles de constituir una legalidad constitucional superior a la Constitución escrita, y a fortiori, superior a las leyes ordinarias. Sin referirnos a la forma republicana de gobierno para la que existe un texto, hay otros principios que no necesitan texto, porque lo característico de los principios es existir y valer sin texto.*"¹⁰⁸

Hauriou sostiene que las facultades del poder revisor son limitadas y que nunca pueden afectar esa suprallegitimidad constitucional ya que los principios

¹⁰⁸ *Ibidem* p. 224.

fundamentales valen aún sobre el texto escrito y no necesitan del mismo para tener validez.

Por tanto, de acuerdo con este autor, no existen reformas constitucionales que alteren principios fundamentales; pero, como puede darse el caso de que el poder revisor se extralimite en sus facultades y toque esos principios constitucionales, el órgano jurisdiccional puede hacer una declaratoria de inconstitucionalidad respecto a esa reforma.

Otros autores extranjeros.

Tena Ramírez cita que en el mismo sentido se declara, en el derecho inglés, W. Bagehot quien distingue en toda Constitución entre la parte dignificada (*dignified part*) que actúa y preserva la reverencia a la Constitución y la parte eficiente (*efficient part*) que actúa y regula.

En el derecho italiano, Paolo Barile puntualiza que si existen diferencias entre poder constituyente y poder de revisión, ellas no son de sustancia, sino de cantidad, puesto que el poder de revisión se presenta como un principio de estabilidad, mientras que el constituyente tiene un contenido típicamente innovador.

Existen límites del poder de revisión, límites que de superarse, producen la intromisión del poder de revisión en el poder constituyente, modifican el régimen e instauran un nuevo ordenamiento exactamente como si la revolución sobreviniera de modo formalmente ilegítimo. Como Hauriou, Barile admite la posibilidad de declarar inconstitucionales las reformas que exceden los límites del poder de revisión.

En el derecho español, Luis Sánchez Agesta señala que el órgano de reforma, al destruir el orden en que afirma su competencia, se destruye a sí mismo. Lo que puede aparecer en esos momentos es un poder constituyente genuino, fundador de un nuevo orden constitucional; pero éste es ya un hecho revolucionario al margen del ordenamiento jurídico.

En el derecho de los Estados Unidos de América, William R. Marbury escribió en 1919 en su estudio *The limitations upon the amending power*, que "el pueblo norteamericano no concibió, al conferir a las legislaturas de las tres cuartas partes de los estados, el poder de hacer enmiendas a la Constitución, el de destruirla, sino que su propósito fue el de "formar una unión más perfecta" de la Unión "perpetua" que fundó originalmente."⁹⁹

En el argentino, Juvenal Machado Doncel quien declara que el idioma da, a través de los vocablos empleados por el legislador, el verdadero sentido de aquellas disposiciones a que acuden quienes pretenden cambiar las creaciones que para seguridad de los individuos y de la sociedad, se levantan en defensa de las instituciones.

Intangibilidad de la esencia de la Constitución: autores mexicanos.

En nuestro país, los constitucionalistas han sostenido tesis en favor de la limitación del órgano revisor de la Carta Magna.

José María del Castillo Velasco, constituyente de 1856, hizo una exposición de esta doctrina; sostenía que las reformas o adiciones a la Constitución deben ser de tal manera adecuadas a la conveniencias pública, que

⁹⁹ POLO BERNAL, Efraín. *Manual de Derecho Constitucional*. México, Porrúa, 1985. p.62.

no la destruyan, sino que, a través de las reformas, se vea el espíritu primitivo de la norma suprema. Por tanto, el poder reformador no puede, mediante reformas o adiciones, destruir la Constitución.

Afirmaba que el pueblo tiene el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno y declara que por mayoría de razón, debe tener el de adicionarla o reformarla, propuso su tesis con la mayor precisión: *"Pero las adiciones y reformas no podrán nunca ser para limitar o destruir los derechos del hombre ni los derechos de la sociedad, ni la soberanía del pueblo y las consecuencias de ella. Y nunca podrán ser de esta manera, porque esos derechos y la soberanía del pueblo, son naturales, proceden de la naturaleza del hombre, son condiciones indispensables de su vida y de su desarrollo: porque la libertad y el derecho no son concesiones de la ley ni del gobernante, sino verdades eternas e inmutables que el gobernante y la ley deben respetar siempre, proclamar y siempre defender y asegurar."*⁴⁰

Esta tesis fue producida desde el punto de vista de los derechos naturales del hombre y la sociedad, reconocidos por el pueblo, hecho gobierno, en su Ley Fundamental, base y objeto de las instituciones políticas, y, consiguientemente, intocables por el Estado (que es creación del hombre).

Emilio Rabasa, también trató el problema en su libro *La Constitución y la Dictadura* en 1912. En ocasión de la creación del territorio de Quintana Roo, mediante una segregación que se hizo del territorio del estado de Yucatán, Rabasa sostuvo que el poder reformador no lo podía todo, porque la Norma Suprema sólo preveía reformas y adiciones, pero en ningún caso la negación de la propia Constitución.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 61 y 62

No es posible que la Ley Suprema, que consigna el Pacto Federal, cuya esencia es permitir la supervivencia de los estados íntegramente, por vía de reformas constitucionales, acepte que se segregue la mayor parte del territorio del estado de Yucatán, para constituir el territorio de Quintana Roo.

Rabasa citaba, entonces, el artículo 39 de la Constitución, que expresa claramente que es facultad inalienable del pueblo, alterar o modificar la forma de gobierno. En consecuencia era el pueblo a través del poder constituyente, el que únicamente estaba facultado para alterar fundamentalmente la Carta Suprema y que el poder reformador de la misma no podía.

Con posterioridad a Emilio Rabasa, la doctrina constitucional mexicana ha seguido preferentemente el rumbo indicado por aquel autor.

Luis Recaséns Siches, jurista español exiliado en México, advierte que *"la reforma legal de la Constitución está limitada por barreras infranqueables. Puede abarcar una serie de puntos; pero nunca el relativo a la titularidad legítima del Poder Supremo. La reforma normal o legal de una Constitución tiene que respetar la titularidad originaria del poder de constituir. No puede transformarse por vía legal, por vía de reformas constitucionales, una república en una monarquía, o viceversa. El órgano autorizado para reformar la Constitución tiene limitaciones impuestas por la legitimidad última del orden jurídico vigente, es decir, las reformas constitucionales no tienen que negar el fundamento último del propio orden jurídico."*⁴¹

De acuerdo a lo anterior, es claro que Recaséns Siches también se muestra partidario de la limitación del poder reformador de la Constitución.

⁴¹ MADRID HURTADO, Miguel de la. *Elementos de Derecho Constitucional*. México, Instituto de Capacitación Política. 1982. p.227.

Jorge Gaxiola ha sustentado la tesis de la incompetencia radical e inmanente del órgano revisor para modificar ciertos principios básicos de la Constitución.

Este autor declara que *“Considerando leyes constitucionales aquellas que organizan políticamente a la comunidad y disposiciones ordinarias las que no tienen ese objeto, aún cuando se hallen insertas en la Constitución, puede definirse el criterio sobre la acción legítima del poder constituyente en México, diciendo que éste, a pesar de que no implica el ejercicio de la soberanía nacional, puede enmendar, dentro de la amplitud que estime necesaria, las normas comunes contenidas en la Constitución (en cuya elaboración no se exige necesariamente la intervención de la soberanía); más no podrá reformar legítimamente, y en manera alguna, las leyes intrínsecamente constitucionales que contienen o afectan los principios fundamentales del gobierno, porque, al revisarlos y dictar nuevos, vendría a organizar sobre bases distintas a la comunidad y ésta es facultad exclusiva de la soberanía popular. Además, si el constituyente emana de la Constitución, le es imposible extender su acción a reformar lo que hay de fundamental en ella, porque al hacerlo nada dejaría de la ley en que basa su poder y destruiría el principio de su propia autoridad.”*⁴²

Luis Felipe Canudas ejemplifica el significado práctico que tiene la diferenciación establecida entre Constitución y la ley constitucional.

I. En vías del artículo 135 constitucional, pueden reformarse las leyes constitucionales, pero no la Carta Magna como totalidad, ya que la expresión de que la Constitución puede ser reformada, no implica el que las decisiones políticas fundamentales que integran sus substancia, puedan ser suprimidas y substituidas por otras cualesquiera.

⁴² TENA, *Op. cit.* p. 52.

II. La Constitución es intangible, en tanto que las leyes constitucionales pueden ser suspendidas, según los términos del artículo 29 de la Ley Fundamental. La suspensión de aquéllas no es un atentado a las decisiones políticas fundamentales ni a la sustancia de la Norma Suprema, sino que la suspensión se da en razón del mantenimiento y subsistencia de la misma.

III. La Constitución consagra una serie de derechos públicos en favor de los individuos como también un catálogo de derechos sociales, mediante normaciones constitucionales pueden admitirse amplias intervenciones en el campo de esos derechos pero si el derecho mismo es negado, la Constitución queda vulnerada.

IV. El artículo 128 constitucional prescribe que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo protesta de guardar la Constitución. Esta protesta implica la obligación de observar las decisiones políticas fundamentales que caracterizan al Estado mexicano.

Bajo este orden de ideas, Canudas explica que *"...las decisiones políticas fundamentales, esencia y substancia únicas de toda Constitución, son irreformables, no obstante, en lo que toca a nuestro Derecho Constitucional, de lo que proclama el artículo 135 de la Constitución de 1917; pues estas sólo pueden ser tocadas o transformadas por un auténtico poder constituyente....La facultad de reformar la Constitución tiene límites, ya que revisar no es una función normal del Estado, como expedir leyes, decidir juicios, verificar actos administrativos, sino una facultad extraordinaria no ilimitada, sino que, por estar estatuida en una ley constitucional, es como toda facultad legal-constitucional, limitada de competencia auténtica."*⁴³

⁴³ CANUDAS, *Op. cit.*, p.109.

Mario de la Cueva asegura que los principios de soberanía y representación son intocables. Sólo el pueblo tiene derecho a modificar o alterar la forma de gobierno; esa facultad no la puede ejercer ninguno de los poderes constituidos.

Explica que *"...el poder reformador está sometido a las mismas limitaciones de su creador, a las de hecho y a las de derecho; por lo tanto no puede sustraerse de los factores reales de poder y de los grupos de presión, ni las corrientes de hecho y de derecho que emanan de la vida internacional, ni finalmente y sobre todo a la idea de que el orden jurídico es parte de la especie humana."*⁴⁴

Jorge Carpizo es partidario de la tesis de reforma limitada, pues sustenta que las decisiones fundamentales (*vid supra*) no pueden ser reformadas.

Miguel de la Madrid Hurtado opina que el poder revisor tiene facultades limitadas y por ende no lo puede todo. Sus reformas y adiciones no pueden llegar a alterar la Constitución auténtica, que se integra por las decisiones políticas fundamentales. Aquellas pueden cambiar la forma de expresión las decisiones fundamentales pero no desnaturalizarlas o destruirlas porque son obra del poder constituyente auténtico de la soberanía del pueblo, y en consecuencia, sólo el titular de esa facultad (el pueblo) puede abolir, modificar o adicionar decisiones políticas fundamentales relativas a su estructura jurídica y política.

Ignacio Burgoa explica que el concepto de reforma *"implica necesariamente una modificación parcial puesto que si fuera total, se trataría de una sustitución o transformación...Por tanto, la facultad reformativa que el artículo 135 confiere al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados equivale*

⁴⁴ POLO. *Op. cit.*, p.58.

sólo a una alteración parcial de la Constitución...En otra palabras, reformar significa lógicamente alterar algo en sus accidentes sin cambiar su esencia o sustancia.⁴⁵

Cláusulas Pétreas

Existen Constituciones que contienen cláusulas que si bien no forman parte del procedimiento de reforma propiamente dicho, se encuentran estrechamente vinculadas con él, pues es evidente que llevan la intención, ya de sustraer, ya de limitar el poder de revisión de los órganos competentes. Genéricamente constituyen prohibiciones, las que pueden clasificarse, según Ricardo F. Raffaini⁴⁶, en temporales, materiales y mixtas.

La prohibición temporal implica la prohibición por determinado lapso, de realizar ninguna reforma, puede ser expresa o implícita, según que surja de los propios términos de la cláusula o de un dilatorio procedimiento de reforma, cuyas distintas etapas se han distanciado de intento unas de otras, en años bienios o trienios. A su vez, la prohibición expresa puede ser directa (cuando la Carta Magna dispone que no podrá reformarse hasta pasados tantos años desde su sanción) o indirecta (cuando señala que en tal año se reunirá una convención para revisarla); y puede ser cierta o incierta, según que el plazo de la interdicción esté determinado o dependa de ciertas circunstancias: ocupación extranjera, estado de sitio, regencia en las monarquías entre otros.

La prohibición material consiste en la inmutabilidad permanente de ciertas y determinadas cláusulas. Puede ser absoluta, cuando prohíbe incondicionalmente modificar la forma de gobierno; o relativa, cuando se prohíbe,

⁴⁵ BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 8ª ed., México, Porrúa, 1991. p.369.

⁴⁶ RAFFAINI, Ricardo F. "Reforma de la Constitución" en *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Argentina, Bibliográfica Omeba, Driskill, S. A. 1987, tomo XXIV. p.197.

en los Estados federales disminuir la representación de cualquier Estado a menos que la afectado lo consienta o apruebe.

La prohibición mixta consiste en la inmutabilidad transitoria de una determinada cláusula.

Algunos autores consideran que se tratan esta cláusulas de simples consejos dados a los constituyentes futuros, desprovistos de valor jurídico y carentes de eficacia política pues empujan a la revolución. A lo máximo admiten que la Constitución pueda establecer que la reforma de ciertas cláusulas, debe realizarse por un procedimiento especial, distinto del previsto para las demás disposiciones.

Otros juristas, por otro lado, sostienen que no sólo son obligaciones expresas, sino también otras implícitas, constituidas por los principios filosófico-políticos en que la Norma Suprema se fundamenta y de los que no son sino aplicaciones particulares: el régimen político establecido, el procedimiento de reforma, etcétera.

Precisamente la violación de estas limitaciones naturales del órgano revisor, configura lo que se ha dado en denominar *fraude a la Constitución*. Al respecto, Burgoa Orihuela señala que *"...toda reforma a la Ley Fundamental debe tener una justa causa final, o sea un motivo y un fin que realmente respondan a los imperativos sociales que se reclamen. Sin esta legitimación, cualquiera modificación que se introduzca a la Constitución no sería sino un mero subterfugio para encubrir, tras la apariencia de una forma jurídica, todo propósito espurio, antisocial o demagógico."*⁴⁷

⁴⁷BURGOA. *Op. cit.*, p.377.

El hecho de que la Ley Fundamental, según la tesis de la reforma limitada, no pueda modificarse en sus principios básicos por el procedimiento previsto para su reforma, no significa que tales principios sean inmutables, sino que por su cambio por otros sólo puede realizarse por el titular del poder constituyente propiamente dicho.

La facultad de adoptar la Constitución como único límite, ha sido adoptada por las doctrinas angloamericanas son muy diversas, al respecto Corwin menciona que el poder revisor de la Carta Magna es un poder constituido y como tal, un poder limitado. Lo único que la Constitución no establece, es la facultad de adoptarla, o sea que el derecho de la ley Fundamental corresponde al pueblo angloamericano.

B. Reforma ilimitada.

Existe otro grupo que afirma que por vías de reformas o adiciones a la Constitución, el poder revisor de la norma suprema puede alterar fundamentalmente a la misma, e inclusive, hacerla desaparecer. A este campo corresponden las siguientes tesis:

Los órganos constituyentes permanentes, investidos de un poder sin límite.

René Carré de Malberg, en su *Teoría General del Estado*, afirma que "...el cambio de Constitución, aunque sea radical e integral, no indica ni una renovación de la persona jurídica Estado, ni tampoco una modificación esencial en la colectividad que en el Estado encuentra su personificación. Mediante el cambio de Constitución, no sustituye un antiguo Estado por una nueva individualidad estatal. A decir verdad, la idea de soberanía nacional no exige de modo absoluto sino una

cosa: que las Constituyentes no pueden ejercer por sí mismas los poderes que están encargadas de instituir; cumplida esta condición, la soberanía de la nación no excluye rigurosamente la posibilidad de que las Constituyentes queden investidas de un poder ilimitado de revisión.”⁴⁸

Es decir, los poderes constituyentes no pueden ser al mismo tiempo poderes constituidos, cumplida esa condición, la soberanía de la nación no excluye rigurosamente la posibilidad de que los poderes constituyentes permanentes queden investidos de un poder, sin límite alguno para reformar la Carta Magna.

Lo único que se necesita para que una reforma constitucional sea válida, es que se siga el procedimiento indicado en la propia Constitución. Realizando el formulismo del caso, seguido el procedimiento señalado por la misma Ley Fundamental, el poder revisor puede reformarla en algunos puntos, pero puede, según estos autores, inclusive también, derogarla y reemplazarla totalmente. La creación de una Norma Suprema, asienta este autor, sólo puede ser regida por las normas de la anterior Constitución.

Al respecto, Miguel de la Madrid indica que no se puede aceptar que la Norma Suprema producida originariamente por el poder constituyente esté sometida a normas jurídicas positivas anteriores. *“El fundamento de la legitimidad de una Constitución es el poder constituyente del cual emana la Constitución, es, en última instancia, la soberanía del pueblo.”⁴⁹*

⁴⁸ TENA. *Op. cit.*, p.52

⁴⁹ MADRID HURTADO. *Op. cit.*, p.268.

León Duguit en su escrito *Manuel de Droit Constitutionnel* también se inclina a declarar que el poder revisor de la Constitución puede hacer revisiones parciales o totales inclusive cambiar la forma de gobierno. Presentó el ejemplo histórico de la reforma de 14 de agosto de 1884 a las Leyes Constitucionales de Francia de 1875 que, por simple mayoría parlamentaria, permitieron el rechazo de la monarquía y la instauración de la Tercera República (1875-1940).

La doctrina francesa posterior a la segunda guerra mundial adoptó esta tesis pero con mayores alcances. La Constitución de 1946, contenía en su artículo 95 la prohibición de alterar la forma de gobierno al señalar que la forma republicana no puede ser objeto de revisión limitando así al órgano revisor; al respecto los glosadores comentaron que la facultad revisora establecida en la Ley Fundamental era ilimitada pues para el poder revisor no existen murallas que, a fin de preservar a su obra contra futuras reformas, erigió el autor de la Constitución.

El presente carece de legitimación sobre el porvenir.

Georges Burdeau, señalaba al recordar un artículo de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, respecto de la interdicción de la Carta en vigor que *"su valor jurídico es nulo, porque el poder constituyente de un día carece de título para limitar al poder constituyente del porvenir."*⁶⁰

Julien Lafarrière expresa ampliamente la misma postura, en su libro *Manuel de Droit Constitutionnel*: *"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 restringido, así sea en un punto determinado. Disposiciones de éste género son*

⁶⁰ TENA. *Op. cit.* p.53.

*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, sin mengua de que se prevea, para algunos artículos, un procedimiento de revisión más complicado*⁶¹

En la doctrina italiana esta opinión ha hallado eco ya que Biscaretti di Ruffia considera que las limitaciones explícitas pueden ser excedidas por el órgano revisor. *"No tienen otro valor que el establecido para todas las restantes normas constitucionales, y pueden, por lo tanto, llegar a ser enmendadas con el procedimiento de revisión al efecto prescrito (o con el más complejo que eventual o expresamente se establece para tales normas): valor relativo, por ello, pero que puede asumir relevante significado político y puede requerir (con la necesidad de la previa abrogación de la norma misma, antes de proceder a la revisión deseada) un mayor periodo de tiempo para su realización.*"⁶²

En el mismo sentido, James Bryce estima que desde el punto de vista legal nada hay en la Carta Magna angloamericana que impida la adopción de una enmienda que quebrante la forma de gobierno establecida en la propia Constitución, ya sea acogiendo un método destinado a romper el lazo federal, a formar si fuere necesario, uniones nuevas, o a permitir a cada Estado llegar a ser una soberanía absoluta y una república independiente.

Por otra parte, un autor angloamericano, William Bennett Munro en *The government of the United States* ha sostenido que al ser la Constitución, la expresión de la soberanía popular no es posible que una generación imponga una limitación a la soberanía de las posteriores, ya que ello constituiría un gobierno de los cementerios.

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² *Ibid.*, p.54

Siguiendo esta opinión, Charles K. Burdick en *The law of the American Constitution*, argumenta: "Los constructores de la Constitución no entendieron hacer una estructura inalterable de gobierno, en la cual solamente los detalles pudieran ser desarrollados y modificados por enmienda, sino que se propusieron dejar un camino para cualesquiera cambios que pudieran considerarse necesarios en lo futuro".⁵³

Clasificación de los sistemas constitucionales

Tena Ramírez hace una clasificación partiendo de que la doctrina influye en el Derecho positivo, al distinguir varios sistemas en cuanto a las reformas constitucionales.

A. Posibilidad expresa, absoluta e ilimitada. Son las Constituciones que admiten expresamente la posibilidad absoluta e ilimitada en su competencia para que el órgano revisor reforme y derogue la Ley Fundamental. Se parte del supuesto de que el poder constituyente originario delegó íntegramente sus facultades en el poder constituyente permanente. A este grupo pertenecen las Constituciones francesas de 1791 y 1793.

La Constitución de Francia de 1793 manifestó que una generación no podía sujetar a las generaciones futuras, mientras que la Norma Suprema francesa de 1848 consignó la posibilidad de reformarla en todo o en parte. Igualmente las Cartas Magnas vigentes de Suiza y Rumania consignan la facultad ilimitada del poder revisor.

B. Exclusión de principios fundamentales. Las que extraen de la competencia revisora los principios fundamentales de la Constitución, siguiendo la tesis de Schmitt. En este campo se encuentran las Leyes Supremas de Grecia de

⁵³ *Ibidem.*

1927 y la de Checoslovaquia de 1948, la primera no los determina en tanto que la segunda los enumera en sus doce primeros artículos.

C. Posibilidad limitada: término y materias prohibidas. Se integra por las legislaciones que implantan un poder revisor limitado. Deja a salvo futuras revisiones a determinados conceptos, destinados a preservar una aspiración social o una conquista política de relevante importancia para el constituyente.

La Constitución de Estados Unidos prescribió en su artículo V la negativa de realizar reformas constitucionales antes de 1808, sobre ciertas materias relativas a la esclavitud y a la privación a un estado, sin su consentimiento, de un voto igual en el senado. Ello con el fin de asegurar la confianza de los estados ante el recelo que mostraban del pacto federal.

Los Códigos Supremos de Francia de 1946 e Italia de 1947 prohibieron modificar la forma de gobierno republicana para así dar permanencia a la conquista política que terminó con la monarquía. La Constitución mexicana de 1824 estableció prohibiciones absolutas y eternas para reformarla en los preceptos relativos a la independencia, la libertad de imprenta, la religión, la forma de gobierno, la división de poderes de la federación y de los estados.

Se añade a lo expuesto, las cartas magnas que consagran interdicciones de reformas dado determinado tiempo; así nuestra Constitución de 1824 impedía que se tomaran en cuenta las observaciones de reforma sino hasta 1830, otras leyes fundamentales han establecido ciclos para su enmienda, verbigracia la Constitución griega de 1927 que autorizaba la revisión cada cinco años.

D. Posibilidad general e indefinida: interpretación necesaria. Son las normas supremas que facultan indefinida y generalmente, al poder revisor, para hacer adiciones y reformas. Tal es el caso de las Constituciones de México de

1857 y 1917 que indican solamente la facultad de reformar y adicionar pero sin mencionar límites ni barreras a respetar.

Por ello hay que interpretar el precepto para definir el problema y dar un contenido concreto a su fórmula. Tena expone que en general no existen constituciones que de manera permanente, absoluta e ilimitada consignent la interdicción de reformarlas en todas sus partes erigiendo de esta manera su propia inmutabilidad, siempre hay posibilidad de revisiones, adiciones o reformas.

Tena Ramírez: un poder constituyente permanente ilimitado.

El jurista mexicano interpreta según su criterio el artículo 135 constitucional, llegando a la conclusión de que el citado precepto no establece límites expresamente a la facultad revisora y por ende a falta de acotación del texto constitucional, el poder constituyente permanente puede llevar a cabo por vía de adición, o de reforma, cualquier modificación a la ley suprema; ya que no hay barrera alguna en su actividad.

Inexistencia de la facultad de convocatoria de un congreso constituyente.

De acuerdo al artículo 39 constitucional, el pueblo mexicano tiene en todo momento el inalienable derecho de modificar o alterar la forma de gobierno. Tena Ramírez lo interpreta en el sentido de que así se justifica que por vía de adiciones o reformas se puede reformar sin límites a la Constitución. Lo cual demuestra que no hay preceptos inmutables y que el poder constituyente del pueblo puede reformarlos o hasta hacerlos desaparecer, además manifiesta que si hay autores que eximen de la potestad del órgano revisor ciertas disposiciones se debe a que

su derogación o reforma incumbe al poder constituyente, más no por estimarse esos preceptos como perennes.

La controversia se presenta en determinar la forma por la que el pueblo mexicano puede hacer estas reformas radicales, ante la no regulación expresa de la Ley Fundamental. Tena se hace algunas preguntas en cuanto a caminos concretos por los que el pueblo puede proceder a una revisión total de la Constitución.

En México, el pueblo no puede ejercer *directamente* su derecho ya que el *referéndum* y el plebiscito no existen, el sistema representativo es absoluto, o sea, el sistema atribuye a los representantes del pueblo, a los poderes constituidos, idénticas facultades que al pueblo mismo. No hay ninguna excepción al sistema representativo, recuerda Tena que en el constituyente de 1857 se rechazó el sistema de reformas constitucionales que le daba participación directa al pueblo. Lerdo de Tejada, posteriormente, no pudo imponerse en un intento de someter reformas constitucionales de 1874 a la votación popular.

En torno al tema, Burgoa explica que el pueblo como unidad real, no puede por sí mismo ejercer el poder constituyente: "*La elaboración de este ordenamiento fundamental es una obra de la inteligencia y de la voluntad y cuya producción, por ende, requiere indispensablemente la acción del entendimiento manifestada en varias operaciones sucesivas, tales como la confección de un proyecto, su estudio y discusión, y su aprobación. Estas operaciones...no son susceptibles de realizarse por el mismo pueblo 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.*"⁶⁴

⁶⁴ BURGOA. *Op. cit.*, p. 251.

Continúa diciendo este autor que si el poder constituyente pertenece al pueblo como aspecto teológico inherente a su soberanía, no puede desempeñarse por su titular por lo que se ve obligado a depositar su ejercicio en un cuerpo, integrado por representantes populares, que se denomina Congreso o Asamblea Constituyente y cuya misión consiste en redactar una Constitución a nombre del pueblo. Por tanto, éste órgano es a quien el ejercicio o la actualización de dicho poder se confía o entrega y el pueblo es la energía, la fuerza soberana que decide darse una Carta Magna. Debido a ello, los títulos de legitimidad del Congreso o Asamblea Constituyente y de su obra, derivan de la relación directa que exista entre él y el pueblo, es decir, la auténtica representación popular del organismo ostentante.

Retomando la tesis de Tena, cuestiona si es posible reunir un poder Constituyente *ad hoc*, para reformar o derogar la Constitución. Repite este jurista que en nuestro país no hay excepción al sistema representativo; que por lo tanto, la autoridad reside en los órganos de representación, en los poderes constituidos entre cuyas facultades expresas y limitadas no hay alguna para convocar a un Congreso constituyente. Rememora que en México, las veces que se han reunido congresos constituyentes "...ello ha sido fuera de toda ley, con desconocimiento de la Constitución precedente, situación de hecho que no puede fundar una tesis jurídica, porque ello equivaldría a afirmar que el único medio para alterarla fundamentalmente consiste en desconocerla y hollarla."⁵⁵ No obstante los poderes constituidos (legislativo, ejecutivo y judicial) carecen de facultades constituyentes.

Bajo este orden de ideas, se presenta el dilema de cual es el ente facultado para modificar en México las decisiones políticas fundamentales, ante la imposibilidad del pueblo para hacerlo directamente un constituyente especial y los poderes constituidos. El citado autor expone que estos preceptos o se hacen

⁵⁵ TENA. *Op. cit.*, p.57.

permanentemente invariables o para variarlos es necesario salirse de los cauces constitucionales y no es posible aceptar ninguna de estas dos soluciones. Si se acogiera la primera, el que las disposiciones constitucionales son inmutables se condena a nuestra organización política al "gobierno de los cementerios" sin tomar en cuenta la evolución social, o aniquilarse. Si se adhiere a la posibilidad de que para reformar fundamentalmente la Norma Suprema, hay que salirse de los cauces legales entonces hay que recurrir a la violencia, despreciando con ello el derecho positivo.

Tena concluye que se debe admitir que el órgano establecido en el artículo 135 constitucional es el único investido de plenitud de soberanía para reformar o adicionar en cualquiera de sus partes a la Constitución mexicana. La exclusiva limitación que tendría es conservar el régimen constitucional ya que es la expresión de la voluntad nacional.

Fundamenta su afirmación de la siguiente manera: en un Estado de Derecho, de régimen representativo, el pueblo no puede gobernarse a sí mismo; el moderno Derecho Constitucional, afirma que el pueblo está sometido al orden constitucional, que no sólo representa un orden para los poderes del Estado, sino también para el pueblo mismo. No se puede dejar, pues, a merced del pueblo, la mutación anárquica del Derecho. Concluye mencionando que no puede declararse inconstitucional una reforma en cuanto al fondo pero sí en lo relativo a la forma, si se verifica una reforma constitucional por un órgano distinto del previsto en el artículo 135, o faltando alguno de los requisitos del procedimiento establecido en el mismo precepto.

Burgoa por su parte, alude que mediante formas de hecho y de derecho se pueden reemplazar los principios esenciales, el pueblo puede cambiar de Constitución sustituyéndola por una nueva. Dentro de las primeras esta el *referéndum* popular, manifestando el pueblo su voluntad a través de votaciones

extraordinarias ya sea rechazando o aprobando la variación de esos principios, la adopción de distintos a los constitucionalmente establecidos o la sustitución de la Ley Fundamental. Además de que la Norma Suprema disponga de órganos con ostentación popular convoquen bajo determinadas circunstancias y condiciones, a la integración de un congreso o asamblea constituyente para el efecto de que el pueblo por conducto de los diputados que elija, se dé una nueva ley suprema.

Sin que constitucionalmente se prevea cualesquiera de las dos formas mencionadas, el poder constituyente del pueblo sólo puede actualizarse mediante la revolución, rebelándose contra el orden jurídico-político establecido para conseguir la implantación de otro, el cual contendrá principios e ideas que su evolución real vaya imponiendo uno de los grupos contendientes que pugnen por el mantenimiento del orden constitucional existente o por la renovación de éste.

2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

La clasificación de Bryce que dividía a las constituciones en rígidas y flexibles, y que en algún tiempo tuvo su razón de ser, actualmente carece de sentido ya que una Ley Suprema que no sea rígida difícilmente puede ser calificada como Constitución.

En principio, el procedimiento para reformar un Carta Magna debería ser similar al que se siguió para establecerla. En todo caso este procedimiento constituye, según Rosseau, la máxima atadura que el cuerpo social puede ponerse para el porvenir: *"es contrario a la naturaleza del cuerpo social imponerse leyes que no pueda revocar; pero no es contrario a la naturaleza ni a la razón, que no pueda revocar estas leyes sino con la misma solemnidad que utilizó para establecerlas."*⁵⁶

⁵⁶ RAFFAINI. *Op. cit.* p.196.

Este principio se contempla en la regulación formal de nuestro constitucionalismo, contenida en el llamado *Principio de Autoridad Formal de la Ley*, contenido en el artículo 72 inciso f) de la Carta Magna y que precisa que para la interpretación, reforma o derogación de las leyes se deberá seguir el mismo procedimiento de su creación.

En la práctica, sin embargo, los procedimientos para la reforma algunas veces van más allá, o se quedan cortas con respecto de este principio; ello al implantar las constituciones respectivas, procedimientos más complicados y difíciles, ó en cambio algunos fáciles o simples. Existe el máximo de facilidad cuando la Constitución puede enmendarse por el poder legislativo, siguiendo el procedimiento prescrito para la legislación ordinaria. Existe la mínima dificultad cuando la reforma puede realizarse por el poder legislativo, pero mediante un mayoría más estricta que la exigida ordinariamente; y otros casos en que se requiere de la intervención de órganos especiales, o de los mismos órganos legislativos pero sujetos a procedimientos más rigurosos que el indicado para la legislación ordinaria. En la actualidad, prácticamente todas las constituciones son rígidas, como lo son escritas. Como ejemplos de flexibles podemos citar al constitucionalismo inglés, que se integra de leyes fundamentales no necesariamente escritas.

A. En el Derecho Comparado.

Los procedimientos de reformabilidad son muy variados, dependen no sólo del régimen establecido, sino también del pasado histórico y del estado político-social existente al momento e implantarse la ley suprema en un determinado país, así como del contenido material de aquella.

La rigidez satisface dos principios esenciales del Estado constitucional moderno: la supremacía de la ley fundamental y la exigencia de que las

constituciones pueden y deben cambiar porque no son órdenes jurídicos permanentes. El impedir que una ley suprema se pudiera reformar, como llegaron a sostener quienes exigieron la unanimidad de votos para la enmienda, sería un acto suicida ya que condenaría a la carta magna escrita y a la realidad política a caminar por rumbos distintos.

En las constituciones escritas y rígidas de la época contemporánea se dio una evolución que tiene su base en los dos grandes sistemas que hicieron acto de presencia en el siglo XVIII: el norteamericano y el francés. Coinciden en la manera como se elaboraron y pusieron en vigor las cartas magnas de aquellos pueblos, por lo cual, los constituyentes confiaron a un órgano distinto de los poderes estatales o al poder legislativo a través de un procedimiento especial, la reforma de los textos constitucionales.

En el siglo XIX, la Constitución suiza preparada por una comisión del Poder Legislativo, y sometida a la decisión del pueblo, respetó la forma de su nacimiento y ordenó que toda reforma constitucional se sometiera a la votación de los ciudadanos. En consecuencia se encuentra *"...dos formas de actuación del poder reformador: como un cuerpo representativo, decisorio e impositivo, o como un órgano proyectista que debe remitirse a la decisión del pueblo."*⁶⁷

El sistema norteamericano.

El artículo 5° de la Constitución de Estados Unidos de América de 1787, consigna:

"Siempre que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzguen necesario, el Congreso propondrá enmiendas a esta Constitución, o bien, a solicitud de las legislaturas de los tercios de

⁶⁷ CUEVA, Mario de la. *Teoría de la Constitución*. México, Porrúa, 1982. p.129.

RECIBIDO EN
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA
EL 26 DE JUNIO DE 1982

los distintos Estados, convocará una convención con el objeto de que proponga enmiendas, las cuales, en uno y otro caso, poseerán la misma validez que si fuera parte de esta Constitución, desde los puntos de vista y para cualesquiera fines, una vez que hayan sido ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados separadamente o por medio de convenciones reunidas en tres cuartos de los mismos, según que el Congreso haya propuesto uno u otro modo de hacer la ratificación, y a condición de que antes del año de mil ochocientos ocho no podrá hacerse ninguna enmienda que modifique en cualquier forma las cláusulas primera y cuarta de la sección novena del artículo primero y de que a ningún Estado se le privará, sin su consentimiento, de la igualdad de voto en el Senado.”

Del precepto transcrito se desprende que los órganos y procedimientos necesarios para que las enmiendas formen parte de la Constitución, son los siguientes:

a) El procedimiento puede originarse ya en el Congreso Federal, ya en las legislaturas locales: en la primera hipótesis, la propuesta debe contar con la aprobación de las dos terceras partes del quórum de asistencia en cada cámara, por lo menos; en la segunda, la proposición debe formularse por las dos terceras partes del total de las legislaturas de los estados.

b) En la primera hipótesis, el Congreso, una vez que aprueba la enmienda, puede ordenar uno de los dos procedimientos siguientes: someter la enmienda a la decisión de las legislaturas de los estados, en la inteligencia de que para quedar aprobada se requiere el voto de las tres cuartas partes de las legislaturas, por lo tanto, una mayoría superior a la establecida para la iniciación del procedimiento; o bien, y en armonía con a las normas que se siguieron para la

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

aprobación de la Constitución, ordenar a los estados convoquen convenciones para que decidan sobre la enmienda propuesta, siendo también indispensable que la aprobación se obtenga en las convenciones de las tres cuartas partes de los estados.

c) En la segunda hipótesis, el Congreso, al recibir la proposición de las legislaturas, debe convocar una asamblea nacional para que estudie las enmiendas. Si se produce en ella la aprobación, el Congreso puede adoptar cualesquiera de los caminos señalados en el párrafo "b".

d) Lo expuesto denota que en la reforma constitucional intervienen, bien el Congreso Federal como iniciador y la legislaturas estatales o las convenciones estatales como órganos decisorios; bien las legislaturas de los estados como órganos iniciadores, el Congreso Federal como cuerpo convocante y las mismas legislaturas o las convenciones estatales como autoridades decisorias, de tal manera, que siempre es necesaria la participación de órganos nacionales o federales y de órganos locales.

Jorge Madrazo expresa que "la rigidez del procedimiento norteamericano ha funcionado en la práctica... En más de 200 años de vigencia, la Constitución norteamericana ha tenido sólo 26 enmiendas formales, y más nos apegaríamos a la verdad si señaláramos que, partiendo de la consideración que las diez primeras enmiendas corresponden a la incorporación de Bill of Rights y que éstas se producen en forma prácticamente simultánea a la ratificación de la Constitución, en realidad del número de enmiendas formales se reduciría a 16."⁵⁸

⁵⁸ CONGRESO DE LA UNIÓN. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*. T. XII, arts.123-136. 4ª ed., México, LV Legislatura, Miguel Angel Porrúa, 1994. p.1234.

El sistema francés.

La Asamblea Nacional que proclamó la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* estuvo bajo la influencia del pensamiento de Juan Jacobo Rousseau, situación que explica muchas de sus disposiciones, entre ellas, el título VII de la Constitución de 3 de septiembre de 1791, dedicado a la *Revisión de Decretos Constitucionales*. El párrafo primero del artículo 1º establecía:

“La Asamblea Nacional Constituyente declara que la nación tiene el derecho imprescriptible de cambiar su Constitución.”

Es decir, que la potestad de reformar la Constitución forma parte de las atribuciones de la soberanía. No pudo la Asamblea declarar la potestad del pueblo de romper el orden jurídico cada vez que juzgara conveniente reformar su Constitución, por cuyo motivo consignó el órgano y los procedimientos de reforma, pero, de todas maneras, las normas respectivas están dominadas por la idea de que es una de las atribuciones de la soberanía.

a) De conformidad con el título III de la Constitución, el poder legislativo se ejercía por una sola cámara: la Asamblea Nacional Legislativa.

b) El artículo 2º del título VII decía: *“Si tres legislaturas consecutivas emiten un voto uniforme en favor de la modificación de algún artículo constitucional, habrá lugar a la revisión solicitada.”* Ahora bien, como el periodo de cada legislatura se ejercía en dos años, el procedimiento previo a la reforma duraba entre cinco y seis años.

c) Satisfecho el requisito anterior, la cuarta legislatura debía integrarse con un número doble de miembros, siendo de notar que los diputados de la tercera legislatura no podían ser elegidos para la cuarta.

d) Los miembros de la asamblea reformadora debían prestar el juramento de vivir libres o morir, y de limitarse a estatuir sobre las modificaciones propuestas por las tres legislaturas anteriores.

e) Concluidos los debates y practicada la votación, los miembros adicionales cesaban en sus funciones, en tanto la asamblea regresaba a su actividad legislativa.

El análisis de estas normas revela que el órgano reformador de la Constitución no podía actuar sin la previa decisión de tres legislaturas anteriores y, que estaba constituido por un asamblea especial, distinta del poder legislativo ordinario, una asamblea de una sola función, concluida la cual desaparecía para renacer cuando se iniciaran y cumplieran nuevamente las formalidades constitucionales.

Cabe destacar que el pueblo francés adoptó en su Constitución de 1946 el *Referéndum* y el general De Gaulle impuso la Constitución de la República Francesa de 4 de octubre de 1958, la cual en su Título XIV "*De la revisión constitucional*" dispone en su artículo 89:

"Artículo 89. La iniciativa de la reforma de la Constitución corresponderá tanto al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, como a los miembros del Parlamento.

El Proyecto o la proposición de reforma deberá ser votado por las dos Cámaras en términos idénticos, la reforma será definitiva después de aprobada por referendun.

No obstante el proyecto de reforma no será sometido a referendun cuando el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de reforma será aprobado sólo si obtiene

una mayoría de las tres quintas partes de los votos emitidos.

La Mesa del Congreso será la de la Asamblea Nacional.

No podrá iniciarse ni tramitarse ningún procedimiento de enmienda mientras sufra menoscabo la integridad del territorio.

No podrá ser objeto de reforma la forma republicana de gobierno."

Este precepto dispone que el *referéndum* no es necesario si el Presidente decide someter el proyecto al parlamento actuando las dos cámaras (Asamblea Nacional y Senado) como un solo cuerpo y si es aprobado por una mayoría de las tres quintas partes de los votos emitidos, por tanto, cuando las cámaras actúan separadamente, el parlamento tiene el carácter de *órgano proyectista*, mientras que en la segunda hipótesis asume la categoría de un *cuerpo decisorio e impositivo*.

Cada uno de los sistemas obedece a razones distintas, determinadas por la diversa manera de ser de los pueblos y por los diferentes propósitos que se perseguían, pues en tanto el norteamericano es una fórmula práctica para resolver la oposición entre los estados y la federación, el francés quiere dar satisfacción al principio teórico de la soberanía. En el primero, la dualidad federación y estados planteó el problema de la estabilidad de las relaciones entre una y otros, lo que dio lugar, por una parte, a la división del poder legislativo en una cámara de representantes del pueblo, según el número de habitantes, y otra de senadores en representación igualitaria de los estados, y por otra, a una doble intervención en la reforma de la Constitución, solución que pareció inevitable a fin de impedir que los poderes federales pudieran por sí solos ampliar su competencia, e inversamente, que los estados pudieran concertarse para reducir las atribuciones de la Federación.

El sistema francés quiso hacer de la asamblea encargada de las reformas una representación inmediata y directa del pueblo, con diputados provistos de poderes especiales; el largo periodo de estudio, la publicidad de los proyectos reformadores, su discusión en la prensa y la convocación para una elección especial, permitiría a los ciudadanos considerar al calor de sus hogares si convenía que otorgaran o negaran los poderes; no era un ejercicio directo de la soberanía, pero el procedimiento era el mismo que se seguía con las asambleas constituyentes.

El sistema suizo

En oposición a los sistemas norteamericano y francés, las constituciones suizas del siglo XIX procuraron acercar aún más la idea de la representación y el principio de la soberanía del pueblo, a cuyo efecto, introdujeron las instituciones de la *iniciativa popular* y del *referéndum decisorio*, lo que dio como resultado que su llamado poder reformador sea un *cuerpo político-técnico proyectista* y que la decisión sobre las reformas corresponda siempre al pueblo.

La Constitución Federal de la Confederación Suiza vigente del 29 de mayo de 1874 en el rubro "Reforma de la Constitución Federal" en los artículos 118 a 123 declara que la ley fundamental podrá ser reformada en todo momento o parcialmente, siendo la reforma total en las formas establecidas por la legislación federal. Se denota que la reforma parcial puede tener lugar ya sea por iniciativa popular o en las formas establecidas por la legislación federal.

La *iniciativa popular* consiste en una petición que, presentada por 100,000 ciudadanos suizos con derecho a voto, solicite la adopción de un nuevo artículo constitucional o la derogación o modificación de determinados artículos de la Constitución vigente.

La Constitución federal revisada o la parte revisada entrara en vigor cuando haya sido aceptada por la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación y por la mayoría de los Estados. Una ley federal determinará las formalidades para la peticiones de *iniciativa popular* y para el *referéndum* relativo a la revisión de la Constitución federal.

Las constituciones de la segunda postguerra se han inclinado del lado de la tendencia señalada por la Constitución suiza como es el caso de las constituciones francesas de 1946 y 1958, y la Constitución italiana de 1947.

La Constitución Italiana de diciembre de 1947

Los constituyentes de Italia elaboraron un sistema más complejo que el de las leyes fundamentales de Francia:

a) La iniciativa pertenece a los órganos estatales y al pueblo, por lo cual, la Carta Magna se aproxima al derecho de Suiza: según el artículo 71, el pueblo disfruta de iniciativa en materia constitucional y ordinaria, a cuyo efecto, 50,000 ciudadanos pueden presentar un proyecto de ley en forma de artículos.

b) Cada una de las cámaras del Parlamento discute la iniciativa estatal o popular, dos veces, por lo menos, con un intervalo no menor de tres meses.

c) La propuesta debe ser aprobada por el cincuenta y uno por ciento de los componentes de cada Cámara.

d) La ley que reforma la Constitución se somete a *referéndum*, cuando lo solicitan la quinta parte de los componentes de cualquiera de las cámaras, o 50,000 ciudadanos, o cinco consejos regionales (las regiones son las divisiones de la República y sus consejos, según el artículo 114, son "entes autónomos, con

poderes y funciones propios") salvo que la votación en cada cámara hubiese alcanzado una mayoría de dos tercios de sus componentes.

Constitucionalismo latinoamericano

Cabe advertir que el espectro de la rigidez constitucional es muy amplio, existiendo una variada gama de procedimientos agravados para concretar una reforma a la ley fundamental. A pesar de que no existe un criterio único y universalmente válido para clasificar en el derecho comparado las técnicas y procedimientos de reforma constitucional, es oportuno iniciar con la pauta señalada por Arnault y continuada después por Burdeau y Loewenstein, entre otros, que consiste en agrupar estos procedimientos de acuerdo a la existencia o inexistencia del principio democrático de la participación popular.

Aplicando este criterio al constitucionalismo latinoamericano, se encuentra que las Constituciones que establecen la posibilidad de *participación popular* como elemento para su reforma son las de Perú, Uruguay, Venezuela, Cuba, Panamá, Ecuador y Guatemala.

Cabe destacar que en la mayoría de estos países los procedimientos de reforma constitucional mediante la participación popular no son puros, es decir que se combinan con procedimientos que no toman en cuenta la referida participación, acuñando en realidad sistemas mixtos, que hacen más difícil su sistematización.

Asimismo, las modalidades de participación popular en cada uno de los países señalados son muy heterogéneas.

Perú

La Constitución Política del Perú vigente a partir del 12 de julio de 1979 indica que toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría del número legal de sus miembros, y ratificada mediante *referéndum*. Puede omitirse el *referéndum* cuando el acuerdo del Congreso se obtiene de las legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada (vetada) por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número determinado de ciudadanos (equivalente al 0.3 por ciento de la población electoral), con firmas comprobadas por la autoridad electoral (artículo 306). Es de esta manera que la Carta Magna de Perú limita la participación de pueblo a la iniciativa popular para la reforma.

Cuba

Esta Constitución sólo puede ser reformada total o parcialmente por la Asamblea Nacional del Poder Popular mediante acuerdo adoptado, en votación nominal, por una mayoría no inferior a las dos terceras partes del número total de sus integrantes.

Si la reforma estatal se refiere a la integración y facultades de la Asamblea Nacional del Poder Popular o de su Consejo de Estado o a derechos y deberes consagrados en la Constitución, requiere, además, la ratificación por el voto favorable de la mayoría de los ciudadanos con derecho electoral, con refrendo convocado al efecto por la propia asamblea.

Esta Constitución proclamada el 24 de febrero de 1976, contiene las reformas aprobadas por la Asamblea Nacional del Poder Popular en el XI Periodo Ordinario de sesiones de la III Legislatura celebrada los días 10, 11 y 12 de julio de 1992 (Artículo 137). Recalcando, la Constitución cubana admite el *referéndum* constitucional, pero sólo si la reforma es total, o si se refiere a la integración y facultades de la Asamblea o de su Consejo de Estado.

Guatemala

La reciente Constitución Política de la República de Guatemala promulgada el 31 de mayo de 1985, exige el *referéndum* para cualquier tipo de reforma, excepto las que pudieran dirigirse al capítulo II, título I, caso en cual se exige la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente.

Los artículos 277 al 281 señalan el mecanismo de la reforma; se establece que la iniciativa para proponer reformas a la Constitución la tienen el Presidente de la República, en el Consejo de Ministros; diez o más diputados al Congreso de la República; la Corte de Constitucionalidad; y el pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el registro de ciudadanos. En cualquiera de los casos, el Congreso de la República debe ocuparse sin demora alguna del asunto planteado.

Panamá

En el caso de Panamá, el *referéndum* es alternativo. Se puede escoger entre un procedimiento basado en el sistema francés con dos legislaturas y tres debates o bien, una sola legislatura y *referéndum* constitucional.

La iniciativa para proponer reformas constitucionales corresponde a la Asamblea Legislativa, al Consejo de Gabinetes o a la Corte Suprema de Justicia, y las reformas deberán ser aprobadas por uno de los siguientes procedimientos:

1. Por un acto legislativo aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa, el cual debe ser publicado en la Gaceta Oficial y transmitido por el órgano ejecutivo a dicha Asamblea, dentro de los primeros cinco días de las sesiones ordinarias siguientes a las elecciones para la renovación del órgano legislativo, a efecto de que, en esta última legislatura, sea nuevamente debatido y aprobado sin modificación, en un solo debate, por la mayoría absoluta de los miembros que la integran.
2. Por un acto legislativo aprobado en tres debates por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa, en una legislatura y aprobado igualmente, en tres debates, por mayoría absoluta de los miembros de la mencionada Asamblea, en la legislatura inmediatamente siguiente. En ésta se podrá modificar el texto aprobado en la legislatura anterior. El acto legislativo aprobado de esta forma deberá ser publicado en la Gaceta Oficial y sometido a consulta directa mediante *referéndum* que se celebrará en la fecha que señale la Asamblea Legislativa, dentro de un plazo que no podrá ser menor de tres meses ni exceder de seis meses, contados desde la aprobación del acto legislativo por la segunda legislatura.

El acto legislativo aprobado con arreglo a cualquiera de los dos procedimientos anteriores, empezará a regir a partir de su publicación en la Gaceta Oficial, al cual deberá hacerse por el órgano ejecutivo, dentro de los diez días hábiles siguientes a su aprobación mediante *referéndum*, según fuere el caso, sin que la publicación posterior a dichos plazos sea causa de inconstitucionalidad (Artículo 308).

Ecuador

La Constitución de la República de Ecuador vigente desde el 12 de junio de 1984, además de exigir la iniciativa popular, establece un *referéndum* de carácter facultativo, sólo en los casos en que la iniciativa de reformas del Presidente hubiese sido desechada por el Congreso Nacional o bien cuando el proyecto de reformas aprobado por éste hubiese merecido observaciones desfavorables del ejecutivo.

Pueden proponerse reformas a la Constitución por los legisladores, por el Presidente de la República, por la Corte Suprema de Justicia y por iniciativa popular. El Congreso Nacional conocerá y discutirá los proyectos de reformas constitucionales y su aprobación requiere del voto de, por lo menos, las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso. Aprobado el proyecto de reforma en dos debates, el Congreso lo remitirá el Presidente de la República para su dictamen. De ser éste favorable, la reforma se promulga de acuerdo con la ley.

El Presidente de la República, dentro del plazo de 90 días, podrá someter a consulta popular los proyectos de reforma constitucional en los siguientes casos:

- a) Cuando el proyecto de reforma propuesto por la iniciativa del presidente de la República hubiere sido rechazado total o parcialmente por el Congreso nacional; y
- b) Cuando el proyecto de reforma aprobado por el Congreso nacional, hubiese obtenido dictamen total o parcialmente desfavorable del Presidente de la República.

La consulta popular, convocada por el Presidente de la República se circunscribirá exclusivamente a la parte o partes del proyecto de reformas que hayan sido objeto discrepancia (artículo 143).

Uruguay

En la Constitución de la República Oriental del Uruguay vigente a partir de 1970, el *referéndum* es obligatorio en todos los casos, incluso cuando se hubiese operado un procedimiento por iniciativa popular, o se hubiese convocado a una Convención Nacional Constituyente. Las leyes constitucionales modificadoras de un precepto de la ley fundamental tiene que ser aprobadas también mediante *referéndum*.

Establece que la ley fundamental podrá ser reformada total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos:

A. Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata.

B. Por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de componentes de la Asamblea General, presentados al Presidente de la misma, los que serán sometidos al plebiscito en la primera elección que se realice.

Para que el plebiscito sea afirmativo en los casos A y B, se requerirá que vote por "Sí" la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurran a los comicios, la que debe representar por lo menos, el treinta y cinco por ciento del total de inscriptos en el Registro Cívico Nacional.

C. Los senadores, los representantes y el Poder Ejecutivo podrán presentar proyectos de reforma que deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los componentes de la Asamblea General.

El proyecto que fuere desechado no podrá reiterarse hasta el siguiente periodo legislativo, debiendo observar las mismas formalidades.

Aprobada la iniciativa, y promulgada por el presidente de la Asamblea General, el Poder Ejecutivo convocará, dentro de los noventa días siguientes, a elecciones de una Convención Nacional Constituyente que deliberará y resolverá sobre las iniciativas aprobadas para la reforma, así como sobre las demás que puedan presentarse ante la Convención. Las condiciones de elegibilidad, inmunidades e incompatibilidades, serán las que rijan para los representantes.

Su elección por listas departamentales, se regirá por el sistema de la representación proporcional integral y conforme a las leyes vigentes para la elección de representantes. La Convención se reunirá dentro del plazo de un año, contado desde la fecha en que se haya promulgado la iniciativa de reforma.

Las resoluciones de la Convención deberán tomarse por mayoría absoluta del número total de convencionales, debiendo terminar sus tareas dentro del año, contado desde la fecha de su instalación. El proyecto o proyectos redactados por la Convención serán comunicados al Poder Ejecutivo para su inmediata y profusa publicación.

El proyecto o proyectos redactados por la convención deberán ser ratificados por el Cuerpo Electoral, convocado al efecto por el Poder Ejecutivo, en la fecha que indicará la Convención Nacional Constituyente.

Los votantes se expresarán por "Sí" o por "No" y si fueran varios los textos de enmienda, se pronunciará por separado sobre cada uno de ellos. A tal efecto, la Convención Constituyente agrupará las reformas que por su naturaleza exijan pronunciamiento de conjunto. Un tercio de miembros de la Convención podrá

exigir el pronunciamiento por separado de uno o varios textos. La reforma o reformas deberán ser aprobadas por mayoría de sufragios, que no será inferior al treinta y cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional.

En los casos de los apartados A y B sólo se someterán a la ratificación plebiscitaria simultánea a las más próximas elecciones, los proyectos que hubieren sido presentados con seis meses de anticipación -por lo menos- a la fecha de aquéllas, o con tres meses para las fórmulas substitutivas que aprobare la Asamblea General en el primero de dichos casos. Los presentados después de tales términos, se someterán al plebiscito conjuntamente con las elecciones subsiguientes.

D. La Constitución podrá ser reformada, también, por las leyes constitucionales que requerirán para su sanción, los dos tercios de total de componentes de cada una de las cámaras dentro de una misma legislatura. Las leyes constitucionales no podrán ser vetadas por el Poder Ejecutivo y entrarán en vigencia luego que el electorado convocado especialmente en la fecha que la misma ley determine, exprese su conformidad por mayoría absoluta de los votos emitidos y serán promulgadas por el Presidente de la Asamblea General.

E. Si la convocatoria del Cuerpo Electoral para la ratificación de las enmiendas, en los casos de los apartados A, B, C y D coincidiera con alguna elección de integrantes de órganos del Estado, los ciudadanos deberán expresar su voluntad sobre las reformas constitucionales, en documento separado y con independencia de las listas de elección. Cuando las reformas se refieran a la elección de cargos electivos, al ser sometidas al plebiscito simultáneamente se votará para esos cargos por el sistema propuesto y por el anterior, teniendo fuerza imperativa la decisión plebiscitaria (artículo 333).

Venezuela

La Constitución de la República de Venezuela vigente a partir de 1973, reserva el *referéndum* exclusivamente para lo que se denomina como "Reforma General de la Constitución", y el resto de las enmiendas se concretan mediante un procedimiento parecido al mexicano (artículos 245 a 249).

Sin participación ciudadana (Latinoamérica)

Por otro lado se encuentra el grupo de constituciones de América Latina que *no recogen la participación popular* como elemento para legitimar su reforma. Este grupo podría clasificarse, de acuerdo con el criterio de Biscaretti, considerando *los órganos que intervienen en el procedimiento de reforma*, colocando de un lado aquellos procedimientos realizados por los *propios órganos legislativos ordinarios* pero bajo votaciones calificadas y, del otro lado, a los procedimientos que se llevan a cabo por *órganos especiales y distintos del Poder Legislativo constituido*.

En el *primer grupo* se ubican los casos de la República Dominicana, Bolivia, Costa Rica, Honduras y Colombia.

República Dominicana

La Constitución de la República Dominicana promulgada el 28 de noviembre de 1966, declara que es necesario que antes de proceder a la reforma, el Congreso apruebe una ley especial que estipule necesarias a las referidas reformas. Sólo después de aprobada tal ley el mismo Congreso debe estudiar y, en su caso, aprobar el proyecto concreto de reformas constitucionales.

Asimismo consigna que es posible que sea la misma legislatura la que apruebe la ley especial y la reforma constitucional (artículos 116 a 120).

Bolivia

Esta Ley Fundamental determina que puede ser parcialmente reformada, previa declaración de la necesidad de la reforma, la que se determinará con precisión en una ley ordinaria aprobada dos tercios de los miembros presentes en cada una de las cámaras; para que sea aprobada la reforma es indispensable que la legislatura sea distinta de aquella que aprobó la ley especial. (Artículos 230 a 234).

Costa Rica

La Constitución Política de la República de Costa Rica vigente desde el 7 de noviembre de 1949, establece que el sistema que opera es el de la doble aprobación por legislaturas diferentes, debiendo mediar entre ambas legislaturas una elección para la renovación del órgano. La reforma general también es expresamente aceptada mediante la convocatoria de una Asamblea Constituyente convocada especialmente para tal efecto, previa ley de la propia Asamblea que deberá ser aprobada por una mayoría calificada de sus integrantes (artículos 195 y 196).

Honduras

La Constitución Política de la República de Honduras de 1982, contiene un procedimiento de reformas muy similar al de Costa Rica. La reforma de esta Carta Magna podrá decretarse por el Congreso Nacional, en sesiones ordinarias, con dos tercios de votos de la totalidad de sus miembros. El decreto señalará al efecto el artículo o artículos que hayan de reformarse, debiendo ratificarse por la subsiguiente legislatura ordinaria, por igual número de votos, para que entre en vigencia (artículo 373).

No podrán reformarse, en ningún caso, el artículo anterior, el presente artículo, los artículos constitucionales que se refieren a la forma de gobierno, al territorio nacional, al periodo presidencial, a la prohibición para ser nuevamente presidente de la República el ciudadano que lo haya desempeñado bajo cualquier título y el referente a quienes no pueden ser presidentes de la República por el periodo subsiguiente (artículo 374).

Este sistema de ratificación por la legislatura que promueve la reforma y por la subsiguiente, pretende brindar plena seguridad y consenso sobre la reforma a Ley Suprema, en la que se manifieste la vigencia y actualidad de la reforma propuesta, aunque se corre el riesgo de que una reforma de carácter urgente o una medida adecuada al momento histórico deje tener eficacia o no pueda aplicarse por tener que esperar a una ratificación de la siguiente legislatura.

Colombia

La Constitución Política de Colombia de 1991 determina que podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo (artículo 374); por otro lado, se posibilita para la presentación de iniciativas de gobierno al propio Congreso y a los ciudadanos, en las proporciones que contempla el primer párrafo del artículo 375.

El procedimiento establecido para reformar la Ley Suprema colombiana, es uno de los más complejos, debido a la gama de posibilidades y a la serie de requerimientos que para tal efecto se establecen. Cabe destacar, la participación de la iniciativa del poder ejecutivo y del propio legislativo como órganos constituidos que en su calidad de integrantes del Estado, y concededores del entorno social, promueven su ajuste en las normas de derecho a nivel supremo, panorama que se completa con la participación ciudadana, lo que le da un matiz democrático al régimen de modificación constitucional.

Asimismo, separa los órganos que pueden presentar iniciativa de aquellos facultados para efectuar la reforma.

En el *segundo grupo* de constituciones, estarían las que prevén que su reforma se lleve a cabo por un órgano distinto de los poderes constituido, como lo son: Brasil Argentina y México.

Brasil

La Constitución de la República Federativa de Brasil acepta la posibilidad de reformarse sólo de manera parcial. Ha adoptado el sistema de la Carta Magna Francesa de 1875, mediante el cual el poder reformador reside en una asamblea única que se integra por las dos cámaras del Congreso Nacional trabajando conjunta e indiferenciadamente. El procedimiento para efectuar la reforma, se basa en una discusión y aprobación que debe darse en dos turnos sucesivos, debiendo prestar su anuencia a una mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras. Este requerimiento es poco frecuente, puesto que, en la gran mayoría de las constituciones se solicita para la aprobación de una reforma constitucional mayoría calificada de votos (dos terceras partes) por lo que, la mayoría absoluta hace patente acuerdo casi unánime (Artículos 47 a 49).

Argentina

La Constitución de la Nación Argentina, sancionada por el Congreso General Constituyente el 1° de mayo de 1853, reformada y concordada por la Convención Nacional *ad hoc* el 25 de septiembre de 1860 y con las reformas de las Convenciones de 1866, 1898 y 1957, también establece un órgano especial para concretar las reformas. El procedimiento previsto en el artículo 30, exige que la necesidad de la reforma sea declarada por el Congreso bajo un *quórum* de las dos terceras partes, pero no se efectuará ninguna reforma sin una Convención

convocada al efecto. De igual forma prevé su reforma en el todo o en cualquiera de sus partes.

México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 establece que para efectuar una adición o reforma se lleve a cabo por un órgano especial distinto de los poderes constituidos. Es pertinente aclarar que si bien nuestro actual sistema se asemeja al procedimiento norteamericano no es enteramente igual, no sólo por las técnicas concretas, sino por los efectos que en la realidad política han tenido uno y otro

En cuanto al primer aspecto, la ley fundamental norteamericana prevé dos hipótesis distintas para enmendar la Constitución según sea que el procedimiento se inicie en el Congreso federal o en las legislaturas de los estados. Respecto al segundo aspecto, se considera que mientras la Constitución norteamericana en 200 años de vida han tenido 26 enmiendas, la nuestra que ha alcanzado 80 años de vigencia rebasa en un gran rango ese número.

Estos datos conducen a la afirmación de que en México "...el referido procedimiento no ha salvaguardado el principio de la supremacía formal de la Constitución, y la llamada rigidez es sólo un dato teórico."⁵⁹

B. Antecedentes constitucionales en México.

El constitucionalismo mexicano ha ensayado a lo largo de la historia diversos mecanismos de reforma constitucional que, desde una perspectiva

⁵⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Op. cit.* p.198

formal, se ubican perfectamente dentro del criterio de rigidez propuesto por James Bryce, al estar caracterizados por sus términos dificultados en la aprobación de las enmiendas.

Elementos Constitucionales de Rayón

A la muerte de Hidalgo, Ignacio López de Rayón impulsa la formación de la Suprema Junta Gubernativa de América, cuyos tres vocales, Rayón, Liceaga y Verduzco, declaran hacerse cargo del gobierno de la Nueva España, en nombre y ausencia del rey Fernando VII, siguiendo la misma estrategia de las juntas provisionales que se organizaron en España, para oponer resistencia ante la invasión napoleónica. Esta Junta Gubernativa, impulsada fundamentalmente por Rayón, se instala en agosto de 1811 en Zitácuaro y, posteriormente, invita a formar parte de ella a Morelos.

Rayón pretende, por primera ocasión organizar constitucionalmente al país; tiene la preocupación de estructurar a la nueva organización política, conforme a los moldes constitucionales, e inclusive elabora un proyecto al que le da el nombre de *Elementos Constitucionales*.

Este proyecto no llega a la luz pública, porque, posteriormente, ni al mismo Rayón satisface en los términos en que había sido redactado originalmente. No obstante, este documento tiene la importancia de que influiría más tarde en las ideas y realizaciones constitucionales de Morelos.

Relativo al tema de reformabilidad constitucional, el punto 18 de los Elementos Constitucionales señala:

"18 El establecimiento y derogación de las leyes y cualquiera negocio que interese a la Nación, deberá proponerse en las

sesiones públicas por el Protector Nacional ante el Supremo Congreso en presencia de los representantes que prestaron su ascenso o descenso; reservándose la decisión a la Suprema Junta a pluralidad de votos."⁶⁰

Constitución Española de Cádiz de 1812

La Constitución de Cádiz tiene un importante papel dentro del constitucionalismo mexicano. Este documento expedido por la Cortes de Cádiz, fue jurado en España el 19 de marzo de 1812; y el 30 de septiembre del mismo año en Nueva España. Después fue suspendida por el Virrey Venegas y restablecida por el Virrey Calleja, con algunas modificaciones.

Los legisladores constitucionales de Cádiz quisieron romper con el absolutismo, tradición jurídico-político española, implantando el liberalismo de influencia gala. Aspiraban a establecer un régimen representativo, pero conservando la monarquía templada y las Cortes, sobre la base de la soberanía nacional. Tuvo carácter liberal; inició la aspiración constitucionalista del liberalismo español, por lo que no fue aceptada unánimemente en España, ya que los elementos reaccionarios vieron de inmediato con desconfianza a Cádiz, puesto que representaba una limitación al poder del rey.

La Constitución de Cádiz en sus artículos 375 a 384 trata el principio de reformabilidad dentro del Título X denominado "*De la observancia de la Constitución, y modo de proceder para hacer variaciones en ella*":

"Artículo 375. Hasta pasados ocho años después de hallarse puesta en práctica la Constitución en todas sus partes, no se

⁶⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1973*. 5ª ed., México, Porrúa, 1973. p.25 y 26.

podrá proponer alteración, adición ni reforma en ninguno de sus artículos.

Artículo 376. Para hacer cualquiera alteración, adición o reforma en la Constitución, será necesario que la diputación que haya de decretarla definitivamente, venga autorizada con poderes especiales para este objeto.

Artículo 377. Cualquiera proposición de reforma en algún artículo de la Constitución deberá hacerse por escrito, y ser apoyada y firmada a lo menos por veinte diputados.

Artículo 378. La proposición de reforma se leerá por tres veces, con el intervalo de seis días de una a otra lectura; y después de la tercera se deliberará si hay lugar a admitirla a discusión.

Artículo 379. Admitida a discusión, se procederá en ella bajo las mismas formalidades y trámites que se prescriben para la formación de las leyes, después de los cuales se propondrá a la votación si ha lugar a tratarse de nuevo en la siguiente diputación general; y para que así quede declarado, deberán convenir las dos terceras partes de los votos.

Artículo 380. La diputación general siguiente, previas las mismas formalidades en todas sus partes, podrá declarar en cualquiera de los dos años de sus sesiones, conviniendo en ello las dos terceras partes de votos, que ha lugar al otorgamiento de poderes especiales para hacer la reforma.

Artículo 381. Hecha esta declaración se publicará y comunicará a todas las provincias y según el tiempo en que se hubiere hecho, determinarán las Cortes si ha de ser la diputación

próximamente inmediata o la siguiente a esta la que ha de traer los poderes especiales.

Artículo 382. Estos serán otorgados por las juntas electorales de provincia, añadiendo a los poderes ordinarios la cláusula siguiente:

"Asimismo, les otorgan poder especial para hacer en la Constitución la reforma de que trata el decreto de las Cortes, cuyo tenor es el siguiente (aquí el decreto literal): Todo con arreglo a lo prevenido por la misma Constitución. Y se obligan a reconocer y tener por constitucional lo que en su virtud establecieron."

Artículo 383. La reforma propuesta se discutirá de nuevo, y si fuere aprobada por las dos terceras partes de diputados, pasará a ser ley constitucional, y como tal se publicará en las Cortes.

Artículo 384. Una diputación presentará el decreto de reforma al rey, para que le haga publicar y circular a todas las autoridades y pueblos de la monarquía.⁶¹

Se sigue el principio de que hay que establecer sistema rígido para las reformas constitucionales, con el objeto de preservar lo más posible el texto constitucional original; mínimamente tres diputaciones intervenían en el sistema de Cádiz de reformas constitucionales: la que conocía de la iniciativa y la turnaba a la diputación convocante, y, por último, la diputación reformadora. Es interesante señalar de que la diputación reformadora debe ser una diputación especialmente facultada. *"Las Cortes de Cádiz aceptaron en principio el sistema*

⁶¹ *Ibid.*, p. 103 y 104

francés, pero introdujeron algunas modalidades, destinadas a lograr que la reforma constitucional se efectuará por una representación genuina del pueblo.⁶²

Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana de 1814

Este documento fue promulgado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814. No es una Constitución definitiva para el nuevo Estado mexicano; es una Constitución, según ella se autocalifica, provisional, ya que en su artículo 237 afirma que la vigencia de la propia Carta Magna duraría hasta en tanto la representación nacional dictare la Constitución permanente de la Nación, asimismo establece la prohibición de reformar la forma de gobierno. Este precepto se encuentra dentro del Capítulo XXI *"De la observancia de este decreto"*

"Artículo 237. Entre tanto que la representación nacional, de que trata el artículo antecedente, no fuere convocada, y siéndolo, no dictare y sancionare la Constitución permanente de la nación se observará inviolablemente el tenor de este decreto y no podrá proponerse alteración, adición ni supresión de ninguno de los artículos en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe. Cualquier ciudadano tendrá derecho para reclamar las infracciones que notaren."⁶³

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824.

El acta es aprobada el 31 de enero de 1824, se trata de un documento fundamental para la evolución constitucional mexicana; es en sí misma una Constitución condensada puesto que contiene las bases principales de la

⁶² CUEVA. *Op. cit.* p. 131.

⁶³ TENA. *Leyes Fundamentales.* p. 57

organización política del Estado mexicano. Dentro del apartado "*Previsiones Generales*" se especifica que:

"Artículo 35. Esta acta solo podrá variarse en el tiempo y términos que prescriba la Constitución general."⁶⁴

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

La Ley Suprema de 1824, primera del México independiente, fue sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de ese año. Adoptó para su reforma el modelo liberal francés, aunque atenuado y combinado con el matiz federalista norteamericano. El título octavo de esta Ley Fundamental denota la influencia que en esta Carta Magna de la Constitución española de Cádiz de 1812. El artículo 166 estableció la facultad de las legislaturas de los Estados para proponer observaciones a la Carta Magna, pero prohibió al Congreso Federal tomar en cuenta estas observaciones antes de 1830; estableció, pues, una prohibición absoluta de reformas por un tiempo determinado. En los artículos 167 a 170 especifica el mecanismo para efectuar las reformas constitucionales, el artículo 171 señala el principio de irreformabilidad.

"Artículo 166. *Las legislaturas de los estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva, pero el Congreso General no las tomará en consideración precisamente en el año de 1830.*

Artículo 167. *El Congreso en este año se limitará a calificar las observaciones que merezcan sujetarse a la deliberación el Congreso siguiente, y esta declaración se comunicará al*

⁶⁴ *Ibid.*, p. 159

presidente, quien la publicará y circulará sin poder 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 calificación prevenida en el artículo anterior en el que decreta las reformas.*

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 el 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.*⁶⁵

⁶⁵ *Ibid.*, p.193.

En la Constitución de 1824 en su Título VIII "*De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y Acta Constitutiva*" se sigue el sistema de Cádiz de reformas constitucionales rigidizado, pero también se nota la influencia angloamericana, en cuanto que concede a las legislaturas de los estados el derecho de iniciativa en esta materia. El constituyente de 1824 al declarar la protección de la permanencia y la declaración de cláusulas pétreas en el artículo 171, obedecía a los temores que despertaban los fantasmas de la entronización de un príncipe borbón u otros intentos imperialistas. Esta Carta Magna permaneció sin cambios hasta su supresión por el golpe de estado de 1835.

Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.

Este documento constitucional centralista se integra por distintas leyes que se empiezan a promulgar en 1835 y se acaban de integrar el 29 de diciembre de 1836 en la ciudad de México, por dicho carácter, se le clasifica como una Constitución dispersa y se le conoce como las Siete Leyes de 1836.

La Segunda Ley constitucional establece una institución singular en el constitucionalismo mexicano, el *Supremo Poder Conservador*, el cual era un organismo aparentemente defensor de la constitucionalidad, integrado por cinco individuos, con atribuciones que lo colocaban por encima de los demás poderes constituidos. Entre las facultades que tenía estaba la de ser árbitro supremo de las reformas constitucionales.

"Artículo 12. Las atribuciones de este Supremo Poder (conservador), son las siguientes:

*X. Dar o negar la sanción a las reformas de Constitución que acordare el Congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva.*⁶⁶

La tercera de las Leyes Constitucionales de 1836, se ocupa del poder legislativo, depositado en un Congreso General bicameral, y del proceso de formación de las leyes.

“Artículo 26. *Corresponde la iniciativa de leyes:*

- I. *Al supremo Poder Ejecutivo y a los diputados, en todas materias.*
- III. *A las Juntas departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.*

Artículo 28. *Cuando el Supremo Poder Ejecutivo o los diputados iniciaren leyes sobre materias en que concede iniciativa el artículo 26 a la Suprema Corte de Justicia y Juntas departamentales, se oirá el dictamen respectivo de aquélla y de la mayoría de éstas, antes de tomar en consideración la iniciativa.*

Artículo 29. *No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los Poderes Ejecutivo y Judicial, ni aquellas en que convenga la mayor parte de las Juntas departamentales. Las demás se tomarán o no en consideración, según lo calificare la Cámara, oído el dictamen de una Comisión de nueve diputados, que eligirá en su totalidad cada año, y se denominará de peticiones.*

⁶⁶ *Ibid.*, p. 211

Artículo 38. *El proyecto de ley o decreto desechado, o no sancionado, según los artículos 33, 36 y 37, no podrá volverse a proponer en el Congreso, ni tratarse allí de él, hasta que se haya renovado la Cámara de Diputados en su mitad, como prescribe el artículo 3o. Las variaciones de Constitución que no sancionare el Supremo Poder Conservador, si renovada la Cámara de Diputados en su mitad, insistiere en la iniciativa de ellas la mayor parte de la Juntas departamentales, y en la aprobación las dos terceras partes de los miembros presentes de una y otra Cámara, no pasarán de nuevo a la sanción, y se publicarán sin ella.*⁶⁷

La Cuarta Ley se ocupa del Poder Ejecutivo, depositándolo en una persona que se designaba por elección indirecta. El periodo presidencial se fijaba en 8 años: el presidente de la República estaba asesorado por un Consejo de Gobierno y por su propio ministerio. Entre sus facultades estaba:

"Artículo 17. *Son atribuciones del Presidente de la República:...*

*II. Iniciar todas las leyes y decretos que estime convenientes, de acuerdo con el Consejo, para el buen gobierno de la nación.*⁶⁸

La Séptima Ley relativo a "Variaciones de las Leyes Constitucionales", se ocupaba de las reformas constitucionales: estableció que no podía hacerse alteración alguna a esta Constitución, contados seis años desde su publicación. Con ello, la Constitución centralista de 1836 ante la inestabilidad general que producía una nación en busca de su propia identidad, hizo patente su instinto de sobrevivencia.

⁶⁷ *Ibid.*, p.216 y 217.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 225.

“Artículo 1. *En seis años, contados desde la publicación de esta Constitución, no se podrá hacer alteración de ninguno de sus artículos.*

Artículo 2. *En las variaciones que pasado este periodo se intenten hacer en ellos, se observarán indispensablemente los requisitos prevenidos en el artículo 12, párrafo 10 de la segunda ley constitucional, en el artículo 26, párrafos 1º y 3º, en los artículos 28, 29 y 38 de la tercera ley constitucional y en el 17, párrafo 2º, de la cuarta.*

Artículo 3. *En las iniciativas de variación, lo mismo que en las de todas las otras leyes, puede la Cámara de Diputados no sólo alterar la redacción, sino aún añadir y modificar, para darle perfección al Proyecto.”⁶⁹*

No obstante el periodo que se estableció para no hacerse ninguna alteración a esta ley fundamental, en la ciudad de México el 9 de noviembre de 1839 se emitió el Dictamen del Poder Conservador, el cual puntualizó:

“El Supremo Poder Conservador ha convenido en declarar y declara que es voluntad de la nación, en el presente estado de cosas, que sin esperar el tiempo que ordena y que perfija la Constitución para las reformas en ella, se pueda proceder a las que estimen convenientes; especialmente las relativas al arreglo de la Hacienda, la administración de justicia y la subsistencia de los departamentos y autoridades respectivas pero con las dos calidades siguientes:

- 1. Que en las que se intenten se ha de proceder por las vías del modo, y con total arreglo de lo que prescribe la 7ª ley constitucional.*
- 2. Que se respetarán y guardarán como hasta aquí, invariablemente, estas bases cardinales de la actual Constitución: libertad e independencia de la patria, su*

⁶⁹ *Ibid.*, p. 244 y 245.

*religión, el sistema de gobierno representativo popular; la división de poderes que reconoce la misma Constitución, sin perjuicio de ampliar o restringir sus facultades según se creyere oportuno, y la libertad política de la imprenta.*⁷⁰

Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

En diciembre de 1842 se designó a una Junta Nacional Legislativa conforme a los decretos de 19 y 23 de ese mes y año, para la elaboración de un documento constitucional. El 12 de junio de 1843, Santa Anna sancionó las bases de organización política de la República Mexicana. Emilio Rabasa califica a esta ley de un despotismo constitucional. En el Título XI *"De la observancia y reforma de estas leyes"*, artículo 202 señala:

*"Artículo 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."*⁷¹

En 1847 se retornaría al sistema de República Federal, reinstaurando la vigencia de la Constitución de 1824, lo cual reimplantaría el sistema de reformabilidad constitucional ya comentado para este documento supremo.

Constitución Política de la República Mexicana de 1857

⁷⁰ CONGRESO DE LA UNIÓN. *Op. cit.* p.1244.

⁷¹ TENA. *Leyes Fundamentales.* p. 435.

En la Asamblea Constituyente de 1856-57 surgió por primera vez el planteamiento de que las reformas constitucionales fueran aprobadas por el pueblo. El artículo 125 del proyecto de la Constitución de 1857 de la comisión encargada de redactarlo, proponía el siguiente sistema: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada; más para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que un Congreso, por el voto nominal de las dos terceras partes de sus miembros presentes, acuerde qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de la República tres meses antes de la elección del Congreso inmediato, que los electores al verificar la manifestación si están conformes en que se hagan las reformas, en cuyo caso haría constar los respectivos poderes a los diputados, que el nuevo Congreso formule las reformas y éstas se sometan al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare en favor de la reforma, el Ejecutivo la sancionará como parte de la Constitución."⁷²

La Constitución de 1857 volvía a inspirarse en la Carta Magna de Cádiz, debido a que la corriente política imperante en el constituyente de 1856-57 fue la ideología democrática. Por ende, tratándose de reformas constitucionales, de acuerdo con este proyecto, era necesaria la intervención del pueblo en el procedimiento de reformas constitucionales.

Este proyecto de sistema de reformas y adiciones constitucionales se discutió en la sesión del 18 de noviembre de 1856, pero fue impugnado por los diputados Villalobos, Moreno y Zarco, quienes creyeron que era muy lento y complicado el mecanismo que se proponía y que se confundían en este procedimiento, el sistema democrático puro y el sistema representativo; es decir, que se hacía caso omiso de la teoría de la representación política y se le daban

⁷² MADRID. *Op. cit.* p. 262.

matices de democracia pura al sistema de reformas constitucionales, ya que el pueblo era en última instancia quien decidía acerca de estas cuestiones.

Frente a estos ataques, la comisión misma retiró su proyecto y el día 25 de noviembre presentó otro texto que establecía que la reforma necesitaba ser votada por las dos terceras partes del Congreso y sujeta a la votación de las próximas elecciones del Congreso; simplemente, se simplificaba el trámite, pero continuaba insistiendo en que las reformas constitucionales debían llevarse en última instancia a la aprobación del pueblo mismo.

La discusión continuó en la sesión de 1856, y el segundo texto fue abandonado. Finalmente, la comisión presentó un tercer proyecto para reglamentar las reformas constitucionales, que pasó a ser el artículo 127 en el Título VII "De la reforma de la Constitución" de la Constitución de 1857, texto que repitió casi literalmente la Ley Fundamental de 1917 en su artículo 135.

*"Artículo 127. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, 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."*¹⁷³

Se denota en este precepto que se aprobó un procedimiento que en definitiva se alejaba del modelo francés y de la apelación al pueblo, para aproximarse al sistema de la Constitución norteamericana. Si en aquél lo medular

¹⁷³ TENA. *Leyes Fundamentales*. p.627.

era dar satisfacción al principio teórico de la soberanía, como artículo 12; en éste, artículo 127, el problema que se pretendía resolver, en el marco del Estado federal, era la relación entre los estados y la Federación.

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865.

El 10 de abril de 1865, Maximiliano expide un documento constitucional en el Palacio de Chapultepec, el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, que careció de validez práctica en la integridad del territorio nacional e inclusive jurídica, ya que tenía vigencia parcial en territorio nacional, en tanto que en otra parte regía la Constitución Federal de 1857; no era propiamente una Ley fundamental sino un documento político provisional que hacía residir la soberanía en la persona del emperador. En el Título XVIII denominado "*De la Observancia y reforma del Estatuto*", el artículo 81 consignaba:

“Artículo 81. *Sin perjuicio de regir desde luego cuanto el estatuto y sus decretos y leyes concordantes determinan, las autoridades y funcionarios públicos deberán dentro de un año, elevar al emperador las observaciones que su buen juicio, su anhelo por el mejor servicio y la experiencia les sugieran para que se pueda alterar el estatuto en todo aquello que convenga al mayor bien y prosperidad del país. Cada uno de nuestros ministros queda encargado de la ejecución de esta ley en la parte que le concierne, debiendo expedir a la mayor brevedad los reglamentos necesarios para su exacta observancia.”*⁷⁴

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 680.

El 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza expidió en la ciudad de México un decreto reformativo del Plan de Guadalupe; en los considerandos de este decreto, justificó la necesidad de convocar a un Congreso Constituyente, para que se dedicara a las reformas que requería la Constitución de 1857, sin ajustarse al procedimiento por ella establecido para su reforma.

Al artículo 135 (*vid supra*) originalmente correspondió el número 131 en el proyecto de Constitución reformada de Venustiano Carranza, el cual fue presentado el 1º de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro:

“Artículo 131 del proyecto. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, 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, o 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.”⁷⁵

En la 54ª sesión ordinaria, celebrada el 21 de enero de 1917, se presentó este precepto con el número 133 precisando: La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, 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, o 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.

⁷⁵ CONGRESO DE LA UNIÓN. *Op. cit.* p.1254.

En la 62ª sesión ordinaria, celebrada el 25 de enero de 1917, sin discusión y por unanimidad de 154 votos fue aprobado el artículo 133 del proyecto, adaptándose como artículo 135, con variación de detalles gramaticales, el mismo precepto 127 de la Ley suprema anterior.

El artículo 135, cuyo antecedente inmediato es el 127 de la Ley Fundamental de 1857, tiene su inspiración técnica y doctrinal en la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, pero nuestro sistema de reformas y adiciones no es idéntico al sistema de enmiendas constitucionales del constitucionalismo angloamericano. En nuestro país, en 1857, se adopta el sistema angloamericano pero parcialmente: solamente intervienen en las reformas el Congreso de la Unión, por una parte y las legislaturas de los estados, por la otra; pero no se establece el camino de convenciones estatales para la ratificación de las reformas.

Cabe destacar que el artículo 135 es el que se encuentra en vigor, con una simple precisión adicional que se le incorporó en 1965. La única reforma a este precepto fue, el 15 de diciembre de 1965, *"cuando un grupo de diputados miembros del PRI, integrantes de las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Puntos Constitucionales, propusieron una iniciativa para adicionar el artículo 135 a efecto de que, tratándose de reformas constitucionales, la facultad de realizar el cómputo de votos de las legislaturas locales y la declaratoria respectiva, que hasta entonces se reservaba en forma exclusiva al Congreso de la Unión, pudiera ejercitarla en los recesos de éste, la Comisión Permanente, a fin de que toda reforma entre en vigor tan luego sea aprobada, sin necesidad de suspender su vigencia hasta la iniciación del siguiente periodo de sesiones del Congreso."*⁷⁶

⁷⁶ *Ibid.*, p. 1264.

C. El proceso de reforma en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Los procedimientos de reforma constitucional en las Cartas Supremas se pueden resumir en tres etapas principales, que a veces se reducen a dos por confusión, ya de las dos primeras, ya de las dos últimas.

A. *Iniciativa*. Es la decisión de emprender la reforma o la declaración de ser ella necesaria. Generalmente corresponde a las Cámaras legislativas o a las Cámaras y al poder ejecutivo cuando éste es colegislador; a veces, sin embargo, la decisión debe ser confirmada por el pueblo. En cuanto a la iniciativa de esa decisión de ordinario pertenece concurrentemente a los poderes ejecutivo y legislativo, cuando no a este último y al pueblo. En los Estados federales pertenece frecuentemente a las legislaturas estatales en concurrencia con las cámaras. A veces la iniciativa está en la Constitución misma, tal es el caso, cuando dispone que en un determinado periodo se reunirá una convención para considerar su reforma.

B. *Reforma*. Esta etapa comprende la redacción en su caso, y la aprobación provisional o definitiva, de los nuevos textos. Corresponde la mayor parte de las veces a las Cámaras legislativas, con o sin intervención del poder ejecutivo, con menos frecuencia a un órgano representativo especial (asamblea constituyente o convención) y en muy pocas ocasiones al pueblo, es decir al grupo de ciudadanos que ha tomado la iniciativa y debe presentar el texto que desea ver aprobado.

En el primer caso, las cámaras en cuestión suelen ser elegidas después de la primera renovación normal o de la disolución ex profeso de las que tomaron la iniciativa. Cuando el procedimiento de reforma comprende una tercera etapa, la aprobación del nuevo texto en la segunda no es definitiva y éste reviste el carácter de una proposición.

C. *Ratificación*. En general es atribuida al pueblo, que debe manifestarse por medio de *referéndum*. En los Estados federales corresponde a los Estados particulares, provinciales o cantones, a través de sus legislaturas, de convenciones o de *referéndum*.

Relativo a la Carta Magna de México, es oportuno puntualizar que la regla general contenida en el artículo 135 constitucional ofrece varios problemas técnicos de interpretación.

El primero de ellos es el referente a quién puede *iniciar* una reforma constitucional, asunto sobre el cual el citado precepto no hace mención expresa, a la inversa de lo que sucede con el artículo cinco de la Constitución norteamericana.

Para resolver este problema se pone en juego una de las reglas de interpretación constitucional que establece que la Ley Fundamental debe ser interpretada como un todo, como un conjunto armónico, concordando una normas en relación las otras.

Al respecto, cabe señalar que Jorge Carpizo expresa que *"...la idea necesita ser plasmada en norma, y por tanto se le da una forma. Lo que no puede, en principio, cambiar el poder revisor es la idea, pero la forma sí."*⁷⁷

De este modo, se puede concluir que si el artículo 135 no contiene una excepción expresa, debemos atenernos a la regla general que sobre potestad de iniciativa prevé el artículo 71, de tal forma que esa facultad compete exclusivamente al presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso y a las legislaturas locales.

⁷⁷ CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. 7ª ed., México, Porrúa, 1986. p.280.

Éste ha sido el fundamento de todas las iniciativas de reforma constitucional que se ha dado en México, por lo que además es válido entenderla como una costumbre constitucional, asimismo fuente del Derecho Constitucional Mexicano.

El mismo criterio debe utilizarse para concluir que, en la tramitación de la reforma, la iniciativa debe ser estudiada por la cámaras del Congreso, actuando en forma separada y sucesiva, y no en asamblea única, como algunos han pretendido, ya que los casos de reunión del Congreso en asamblea única están expresa, limitativa y específicamente previstos en la Ley Fundamental.

De la lectura del mencionado precepto constitucional se desprende que:

- A. El poder reformador está integrado por el Congreso federal y por la legislaturas locales, por lo que es un órgano complejo;
- B. El procedimiento debe iniciarse en el Congreso Federal;
- C. No existe disposición especial reguladora de la potestad de iniciativa, por lo que debe sujetarse a la regla del artículo 71: la iniciativa corresponden al presidente de la República, a los diputados, a los senadores ante el Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados;
- D. La proposición reformativa debe ser estudiada y votada primeramente en cada una de las cámaras, la de diputados y la de senadores, que integran el poder legislativo federal;
- E. Para que se aprobada se exige una mayoría de dos terceras partes de los individuos presentes, bien entendido que debe estar reunido en cada una de las cámaras el *quórum* de asistencia;
- F. Terminado el primer estadio del procedimiento, el proyecto debe someterse a todas y cada una de las legislaturas de los estados;

- G. Es indispensable el voto afirmativo de la mayoría de las legislaturas;
- H. El Congreso Federal o la Comisión Permanente, si aquél no está en funciones, hace el cómputo de los votos de las legislaturas y comprobada la mayoría, realiza la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas, y
- I. El presidente de la República no dispone de la facultad de veto. Ciertamente nada dice el artículo 135 sobre esta cuestión, pero conviene hacer notar que la Constitución otorga la facultad de veto contra las resoluciones del poder legislativo federal, por lo que no se la puede extender a un poder que es esencialmente distintos es un poder integrado por órganos federales y locales.

Existen disposiciones constitucionales que implican o pueden implicar la actuación del poder reformador, que no están regidas por el artículo 135, sino por el artículo 73:

1. La fracción I indica que el Congreso Federal tiene facultad para admitir nuevos estados y territorios, disposición que tiene como antecedente la sección 3 del artículo IV de la Constitución norteamericana. El único ejemplo en nuestra historia ocurrió el 14 de septiembre de 1824 cuando Chiapas se adhirió a la Federación. Esta fracción produce en su aplicación una reforma constitucional, puesto que se amplía el número de las entidades federativas, el de los diputados federales y el de los senadores, y se modifica la proporción de los votos para una reforma futura de la Constitución. Por lo cual, la admisión de nuevos estados se realiza por el procedimiento ordinario y su resolución está sometida al veto del presidente.

2. La fracción II otorgaba al Congreso la facultad de erigir los territorios en estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los

elementos necesarios para proveer a su existencia política, esta facultad era una modificación sustancial de un territorio al status de una entidad federativa.

3. La fracción III autoriza la formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes, el precepto determina los requisitos de fondo y de forma que deben darse para su aplicación y como entre los segundos se encuentra la aprobación de la propuesta por las legislaturas de los estados, habrá que concluir que quien actúa es el poder reformador del artículo 135 mediante un procedimiento más complejo.

4. La fracción V según el cual el Congreso puede cambiar de residencia de los supremos poderes de la Federación. Este caso compete al poder reformador debido a el Distrito Federal pararía a ser de conformidad con el artículo 44, el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el congreso general, disposición que permite aumentar o disminuir su extensión territorial; por otra parte, la nueva residencia de los poderes federales se convertiría, a su vez en el Distrito Federal nuevo, lo que necesariamente traería como consecuencia la transformación del todo o de una parte de la entidad federativa seleccionada.

5. Estas reflexiones denotan que la función reformadora se ejerce por un órgano distinto del señalado en el artículo 135: el congreso federal elevado así a la categoría de poder reformador de la Constitución.

La paradoja de la reforma constitucional.

La mayoría de las constituciones contienen una disposición expresa respecto de la forma en que puede llevarse a cabo la reforma de la Constitución, es decir, una modificación de cualquiera de sus normas e incluso, en caso de una reforma total, de todas ellas. El problema de la reforma del artículo de la Constitución que establece el procedimiento para la reforma constitucional se

plantea cuando se cuestiona si ese artículo puede ser reformado y en tal caso mediante que procedimiento.

Eugenio Bulygin cita a Alf Ross quien señala que *"...el procedimiento de reforma no puede ser reformado mediante el procedimiento establecido en él y como, por hipótesis, es el único procedimiento para la reforma de a Constitución, no hay ninguna manera jurídica para reformar ese artículo. Todo cambio de la regla de reforma ha de ser considerado como un hecho originario de creación de derecho, es decir, como una ruptura de la continuidad del orden jurídico, como un hecho revolucionario. La validez de la nueva constitucional no puede derivarse de la constitucional anterior. He aquí la paradoja."*⁷⁸

La idea de la reforma de la regla que establece el procedimiento de reforma constitucional conforme a sus propias disposiciones conduce a una contradicción, al respecto Ross apoya esta tesis alegando que si el artículo de reforma se aplicara a sí mismo sería autorreferente, por lo que la reforma del artículo conforme a sus propias disposiciones lleva a contradicción.

Al respecto Bulygin⁷⁹ puntualiza que si por Constitución se entiende un conjunto de normas, entonces es claro que toda supresión y todo agregado de un artículo da lugar al cambio de la Constitución, por lo que la Carta Magna resultante es distinta de la ley fundamental originaria y por ende dos constituciones que contienen disposiciones diferentes son dos constituciones distintas.

Bajo este orden de ideas, en el caso del precepto que contiene el procedimiento originario de reforma y el artículo que contiene el nuevo mecanismo

⁷⁸ BULYGIN, Eugenio. "La Paradoja de la reforma constitucional" en *Revista de Ciencias Sociales*. T. I No. 25 segundo semestre de 1984. Valparaíso, Chile. p.329.

⁷⁹ *Ibid.* p. 333.

de reforma constitucional, se entiende que nunca coexisten al mismo tiempo, pues no pertenecen a la misma ley suprema, sino a dos constituciones diferentes. Por lo tanto, si hay una contradicción entre estas dos normas no se trata de una paradoja dentro de un sistema, sino de una contradicción entre dos normas que pertenecen a dos sistemas distintos, lo cual implica que no es una discordancia en el derecho el que exista una sustitución de artículos en este sentido una vez que se distingue explícitamente entre las dos constituciones en juego, la pretendida contradicción se desvanece.

*CAPÍTULO III**CAPÍTULO III**RIGÍDEZ PRAGMÁTICA, LOS PRIMEROS 50 AÑOS DE VIGENCIA*

En este capítulo y los subsiguientes IV y V, se trata de demostrar, sistemáticamente, como el titular del Poder Ejecutivo ha tenido durante los últimos 80 años (con la excepción de la LVII Legislatura que merece un estudio especial) un dominio hegemónico en relación con la adecuación de la normatividad constitucional. Lo anterior se pretende hacer al encontrar el origen de las casi 400 reformas constitucionales primordialmente en el propio Ejecutivo y de las restantes, la gran mayoría de legisladores del partido oficial del momento: Partido Nacional Revolucionario, Partido Mexicano de la Revolución o Partido Revolucionario Institucional. Se hace un estudio sobre las reformas, en las que se contiene discusiones, determinación del porcentaje de reformas constitucionales iniciadas por el Ejecutivo, y el que corresponde a los demás órganos con la facultad de iniciativa legislativa, cambios que han sufrido las iniciativas propuestas y su votación, a fin de demostrar la hegemonía planteada.

El estudio no termina ahí, pretende igualmente exponer si dicho dinamismo en la normatividad suprema ha tenido como consecuencia el avance del país en la consecución o fortalecimiento de nuestro federalismo y del Estado de Derecho en que pretende vivir, si éste ha provocado el mejoramiento social en nuestro Estado; ello se busca al plantear las razones que han tenido quienes han propuesto reformas constitucionales contenidas, mayormente en su exposición de motivos de cada una de las iniciativas de reforma, excepcionalmente en alusiones vertidas en las alocuciones de los diputados federales contenidas en el Diario de Debates de dicha Cámara, o en la "Memoria" de la Cámara de Senadores.

Lo anterior tiene el propósito de hacer patente, con su debida justificación documental, la inconveniencia de seguir depositando un poder final en un sólo individuo para crear nuestro orden constitucional.

La actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgada el 5 de febrero de 1917, y en sus primeros poco más de cuatro años, es decir hasta julio de 1921 permaneció sin adición o modificación alguna. Los dos primeros titulares del Ejecutivo que dirigieron los destinos del país bajo esta Ley Suprema, Venustiano

Carranza hasta el 21 de mayo de 1920 y Adolfo de la Huerta del 1° de junio al 30 de noviembre de 1920 gobernaron con el articulado original, es con Álvaro Obregón, con quien se inicia la adecuación del régimen constitucional, y en el régimen de Ernesto Zedillo cuando se le altera por última vez.

Se estudiarán una a una las variaciones que ha tenido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y como una fase especial de la investigación, se sistematiza la reformabilidad constitucional con el propósito de concluir el número exacto de estos movimientos por artículo y por decreto a fin de proponer a la comunidad jurídica dicha determinación en forma concluyente y, con su aceptación, se uniforme el manejo de dichos datos que son tan contrastantes entre unos y otros autores. A efecto de lograr lo anterior, al concluir el estudio de un régimen presidencial en su participación a la variación constitucional, se presenta un cuadro resumen que contiene: el número de reformas por decreto y por artículo que se dieron en el periodo, la determinación de porcentaje de participación del Ejecutivo en relación con el Legislativo, e igualmente, se muestran los datos correspondientes al anterior periodo presidencial a efecto de llevar correctamente la contabilidad consecutiva.

En sus primeros casi 50 años de vigencia, desde Venustiano Carranza y hasta Adolfo Ruiz Cortines 1917-1964, la titularidad del Ejecutivo pasó por 11 Presidentes de la República, los cuales obtuvieron el proceso y las autorizaciones necesarias para reformar y adicionar la Ley Suprema en 108 ocasiones, es decir 9.8 reformas por cada uno, ello en 51 decretos.

A. ÁLVARO OBREGÓN SALIDO *(1o. de diciembre de 1920 al 30 de noviembre de 1924)*

Correspondió al presidente Álvaro Obregón iniciar la adecuación de la Constitución a los tiempos post-revolucionarios, propuso al legislativo y obtuvo, mediante dos decretos, las primeras 8 reformas a la Constitución.

- 1. Decreto publicado en Diario Oficial del 8 de julio de 1921.**
(DECRETO reformando el artículo 14 transitorio y la fracción XXVII del artículo 73 de la Constitución, relativo a planteles de Instrucción Pública).

a). Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"La necesidad de federalizar la educación pública, desconocida y negada por un gobierno nefasto, es hoy reconocida por todas las gentes sensatas y forma parte del programa de casi todos los partidos políticos. Sin embargo, existe un gran desacuerdo por lo que hace a los medios de llevar a la práctica la importantísima reforma y así hemos estado viendo que a diario surgen los proyectos parciales, las iniciativas incompletas, los planes insuficientes.

"Con el objeto de poner término a este estado de cosas, se presenta a la consideración y particularmente a la consideración del H. Cuerpo Legislativo, el adjunto proyecto de ley, un proyecto factible y conciliador de los distintos intereses sociales; un proyecto que desde luego producirá resultados prácticos y que no está en conflicto con los principios de libertad comunal y de independencia interior, que también forman parte del vasto anhelo que con el nombre de "la revolución" ha estado conmoviendo y desangrando y atormentando y purificando a nuestra Patria.

"Al formular este proyecto se han tenido en cuenta las ideas que palpitan en todo nuestro territorio, las necesidades que nos conmueven, los ejemplos de otros pueblos, las opiniones de toda clase de personas y el consejo de los profesores y de los especialistas, no solamente de los especialistas universitarios, sino también de los que han aprendido en la vida misma, los anhelos y las exigencias de la sociedad.

"Reformas a la Constitución

"A fin de que esta nueva ley pueda entrar en vigor, es menester que la representación Nacional se decida a verificar algunas reformas en la Carta Constitucional que nos rige, reformas que son tan leves, que en opinión de muchos, ni es necesario hacerlas; sin embargo, a fin de dejar resuelta cualquier duda que pudiese existir, hemos precedido la ley de educación de un proyecto de reformas a los artículos 14 transitorio y fracción XXVII del artículo 73 de la Constitución vigente. Tan pronto como el Congreso -reconociendo el clamor público que pide la federalización de la enseñanza; reconociendo el fracaso de esa misma enseñanza, a causa de los sistemas que hoy nos rigen- se resuelva a reformar sin grandes discusiones previas con la rapidez que el caso requiere, todos aquellos preceptos constitucionales que estén en conflicto con las necesidades sociales;

la presente ley podrá ser discutida y aprobada, y desde ese día la educación patria habrá dado el primer paso en una senda completamente nueva y llena de promesas...

"Por fortuna los tiempos son de desinterés y de noble esfuerzo y no dudamos que las Cámaras se apresurarán a dar un ejemplo de patriotismo resolviendo de una vez y conforme a un criterio ilustrado y generoso el problema de la educación nacional. Confiamos plenamente en que las Cámaras no rechazarán este proyecto a menos de que logren elaborar uno mejor; pero de no ser esto último no se detendrán por escrúpulos de fórmula y votarán el presente proyecto con entusiasmo, con rapidez, con unanimidad".⁶⁰

b) Estudio de la reforma.

En la discusión del Congreso de la Unión se cambió el verbo inicial "para legislar" por el enunciado "para establecer, organizar y sostener" y se concluyó el párrafo con la atribución de "...y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones"; se eliminó el requisito de "entretanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares", derogando en esta parte al artículo original. Se incluyó un segundo párrafo estableciendo concurrencia de atribuciones en la materia para la Federación y los Estados.

Esta primer reforma constitucional llevada a cabo por la XXVII Legislatura federalizó la educación, ya que en su origen esta materia disponía en la fracción correspondiente, que el Congreso de la Unión podría establecer las escuelas en materia de prácticas de agricultura, de artes y oficios, institutos, etc., concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entretanto dichos establecimientos pudieran sostenerse por la iniciativa privada y se precisaba, "sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación".

Se eliminó el supuesto de que pasaría la educación totalmente a manos privadas por una parte y por otra, se estableció que en estas escuelas que estructurara el gobierno federal la jurisdicción sería exclusivamente federal, salvaguardando la posibilidad de los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional.

En materia de organización de la Administración Pública Federal posibilita la creación de la Secretaría de Educación Pública Federal, por la modificación sufrida en el

⁶⁰Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 22 de octubre de 1920, págs. 24 y 25.

CAPÍTULO III

artículo 14 transitorio, este artículo originalmente establecía la supresión de las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública y Bellas Artes; el cambio hizo que dicho transitorio quedara regulando exclusivamente la eliminación de la Secretaría de Justicia.

La reforma constitucional, respondió a un reclamo de la importancia que se debe dar a la educación y el compromiso con la calidad uniforme de la misma, se posibilitó la creación de la Secretaría de Educación Pública, siendo su primer titular José Vasconcelos, quien participó en la elaboración de toda esta reforma educativa. Dentro de los reconocimientos que se hicieron a quienes participaron en este proceso, resalta el nombre de destacados juristas, el presidente Obregón agradeció a Ezequiel A. Chávez, al doctor Enrique O. Aragón, Alfonso Caso, Alberto Vázquez del Mercado, Manuel Gómez Morín, Jenaro Estrada y Mariano Silva.

La votación de esta reforma obtuvo 142 votos a favor por 2 en contra en la Cámara de Diputados y una votación unánime en la de Senadores; después de obtener la mayoría de las Legislaturas de los Estados, entró en vigencia en términos del artículo 3º del Código Civil.

**2. Decreto publicado en Diario Oficial del 24 de noviembre de 1923.
(DECRETO Reformando varios artículos de la Constitución Política de la República, en lo relativo a sesiones ordinarias y extraordinarias del H. Congreso de la Unión).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Alvaro Obregón. Nogales, Sonora. México.

"H. Cámara de Diputados al Congreso de la Unión:

"Alvaro Obregón, presidente electo de la República, con domicilio en la Avenida Madero número 1, de esta capital, ante vuestra honorabilidad respetuosamente propongo la reforma de la fracción IV del artículo 79 de la Constitución que nos rige, en los siguientes términos:

"Parte expositiva.

"La división e independencia de los Poderes Federales como base indispensable de nuestro sistema de Gobierno, exige que ninguno de esos Poderes intervenga sino por excepción en el funcionamiento de los demás.

"La Constitución de 57, teniendo en cuenta ese principio, consignaba el precepto de que el Congreso de la Unión pudiera ser convocado a sesiones extraordinarias por la Comisión Permanente cuando ésta lo estimara necesario.

"La Carta Fundamental de Querétaro, en su tendencia de concentrar en el Ejecutivo Federal la mayor suma de facultades, aún con mengua de los otros Poderes, restringió la facultad concedida a la Comisión Permanente por la Constitución de 57.

"De acuerdo con el postulado que se menciona al principio, y puesto que no hay razón alguna excepcional que funde la restricción contenida en la Carta Fundamental de Querétaro, se hace, pues, indispensable restituir a la Comisión Permanente la facultad cercenada por dicha Constitución."⁴¹

b) Estudio de la reforma.

Con esta adecuación al régimen constitucional se reubicó la prerrogativa para convocar a las Cámaras, en asuntos exclusivos de cada una de ellas y al Congreso de la Unión para asuntos comunes, a sesiones extraordinarias. La modificación implicó 6 artículos constitucionales y básicamente por congruencia legislativa haciendo factible que en lo futuro quien convocase a sesiones extraordinarias fuera el propio Poder Legislativo mediante la convocatoria de la Comisión Permanente y no más del titular del Ejecutivo; esta variación fortalece la división de poderes y con ello el Estado de Derecho. Los artículos reformados fueron el 67, varió de depositario dicha prerrogativa; en el artículo 69 se eliminó la obligación del Presidente de acudir a la apertura de sesiones extraordinarias; en el 72 respecto de la no posibilidad de observaciones del Ejecutivo a la convocatoria a sesiones extraordinarias, y en el 79, 84 y 89, finalmente se hizo lo conducente en los capítulos dedicados al Ejecutivo y Comisión Permanente.

La variación de la ley suprema después del régimen presidencial del General Obregón, quedó de la siguiente manera:

⁴¹ Red Jurídica Nacional (intranet), S.C.J.N., Legislación Federal, C.P.E.U.M., antecedentes. 1999.

CAPÍTULO III

PRESIDENTE:		Total de reformas por:		Total Acumulado por:		Origen de las reformas en %:			
		Decreto	Artículo	Decreto	Artículo	Presidente		Otros	
Álvaro Obregón	Salido	2	8	2	8	Dec.	Art.	Dec.	Art.
						100	100	0	0

Total de reformas acumuladas por decreto: 2

Total de reformas acumuladas por artículo: 8

B. PLUTARCO ELÍAS CALLES

(1o. de Diciembre de 1924 a 30 de Noviembre de 1928)

Durante el régimen presidencial de Plutarco Elías Calles se dieron cinco decretos de reformas constitucionales publicadas en Diario Oficial de la Federación uno con fecha 22 de enero de 1927, y en 1928 en dos Diarios Oficiales el 24 de enero un decreto, y tres fueron publicados el 20 de agosto de 1928; los anteriores decretos contuvieron 18 reformas por artículo a la Constitución.

1. Decreto publicado en el Diario Oficial de 22 de enero de 1927.

(Decreto por el que se reforman los artículos 82 y 83 de la Constitución Federal).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma. (Iniciativa del Diputado Gonzalo N. Santos del Bloque Socialista Confederado)

"La gloriosa revolución de 1910 en la que el señor don Francisco I. Madero se enfrentara contra el régimen dictatorial del porfirismo enarboló como principio político el de "sufragio efectivo, no reelección", por condiciones históricas de todos conocidas.

"El general Porfirio Díaz se había adueñado del poder público, constituyéndose en dictador absoluto durante treinta y cinco años, por conducto de una larga y continuada serie de burlas sangrientas al sufragio, imponiéndose como eterno candidato a la Primera Magistratura de la Nación, desde la Presidencia de la República..."

"Hace aproximadamente un año, se ha venido debatiendo en nuestro país la cuestión de si el principio de "no reelección" podría interpretarse como la incapacidad absoluta y para siempre, de quien hubiera estado alguna vez en la Presidencia de la República, para volver a ocupar dicho puesto..."

"La revolución mexicana cree que es un alto principio democrático y moral, prohibir legalmente la reelección del titular del Ejecutivo, para el periodo inmediato a su encargo, impidiendo la inmoralidad que apoyara sin rubores la reacción mexicana de aplaudir que figurara como candidato a presidente la persona que lo era en el mismo momento y que tenía a su disposición todo el poder que proporciona ese cargo; pero la revolución no permitirá la inutilización para siempre de sus líderes, merced a la exageración de ese principio, tal como ahora pretende engañarla la clase conservadora. Cuando un ciudadano que ha ocupado el puesto de Presidente de la República sale del Poder y se retira a la vida privada durante uno o más periodos presidenciales, y el pueblo puede volverse a fijar en él como candidato a la Presidencia, quiere decir que aquel ciudadano cumplió como bueno durante el ejercicio de su encargo, y no hay absolutamente razón que justifique el que no quede capacitado para volver a jugar como candidato a la Presidencia, máxime cuando al hacerlo está desprovisto en absoluto de poder, y no se encuentra colocado en situación privilegiada como respecto a cualquiera otro de sus contrincantes..."⁸²

b) Estudio de la reforma.

Dentro del primer decreto de reformas, a iniciativa del diputado Gonzalo N. Santos por el estado de San Luis Potosí, se varió el requisito contenido en la fracción VI, del artículo 82 aumentando el término de conclusión de un secretario o subsecretario de Estado para pretender la presidencia de 90 días a 1 año, adicionando a los gobernadores de los Estados en este supuesto; se modificó igualmente la fracción VII, que establecía como requisito el que quien pretendiera la primera magistratura no debería haber figurado directa o indirectamente, en alguna asonada motín o cuartelazo, quedando como "No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo

⁸² Red Jurídica Nacional (intranet), S.C.J.N., Legislación Federal, C.P.E.U.M., antecedentes, 1999.

CAPÍTULO III

83⁸³. El artículo 83 especificó, en su primer párrafo, que la duración de 4 años de régimen presidencial era incluyendo las licencias que se pidieran al cargo, y en su segundo párrafo varió la prohibición absoluta de la reelección presidencial por una relativa limitada a solo una nueva designación de quien ya ocupó la titularidad del ejecutivo con un periodo de intervalo; por último se estableció la prohibición de designar al Presidente en funciones, con el carácter de interino.

**2. Decreto publicado en el Diario Oficial de 24 de enero de 1928.
(DECRETO por el cual se reforma el artículo 83 de la Constitución General)**

a). Propuesta central en la iniciativa de reforma. (Iniciativa de los Diputados Miguel Yopez Solorzano y Gonzalo N. Santos del Bloque Socialista Confederado).

"Con la renovación del Poder Ejecutivo estatuida por nuestra Carta Fundamental, aparecen en el panorama social mexicano agitaciones y disturbios que conmueven profundamente la vida económica, social y política de la Nación; estos fenómenos que son consecuencia directa, natural y necesaria del régimen democrático que inspira los gobiernos republicanos se perfilan trágicos y amenazadores a nuestro país; la resultante agobiadora es el estancamiento de la evolución que en todos los órdenes pretendemos realizar para que las instituciones y las costumbres respondan a las agudas exigencias de nuestros destinos y permitan el libre desenvolvimiento de nuestra personalidad de Estado soberano con derechos y deberes en el concierto internacional; ante cada renovación del Poder Ejecutivo el estupor se apodera de los hombres y las negociaciones y se posponen proyectos y abortan las iniciativas de más fecundo interés para la República.

"La última rebelión, que causó graves trastornos a la economía nacional, demostrado esto con claras estadísticas, no fue algo esporádico en la historia del país, sino la consecuencia lamentable repetida de nuestra falta de preparación cívica.

"Algunos malos elementos, siempre atentos al medro personal olvidan, en su afán de realizar ambiciones insanas, los más sagrados intereses de la República y que por ello se resuelven a concretar transacciones sobre la sangre y los sacrificios de nuestro pueblo, no permiten que el encargado del Poder Ejecutivo realice en los cuatro años de

⁸³ Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. Pág. 911

su mandato, los proyectos que haya concebido para beneficio de la colectividad; desde el primer año de gobierno y cuando el jefe del Ejecutivo apenas emprende una labor de organización ya provocan agitaciones prematuras que se agudizan y toman cuerpo en los años siguientes hasta resolverse en contiendas armadas o agitaciones peligrosas, pero que de todas maneras impiden la marcha normal de la Administración...

"En tales condiciones y considerando que la magna obra que está realizando el actual presidente de la República sólo ha sido factible por la preparación que el ex presidente Don Álvaro Obregón realizara con mano hábil y patriótica, precisamente para que al sucesor le fuera dable dictar disposiciones como las que ahora encaminan al país hacia una franca reconstrucción con materiales nuevos y una ideología patriótica y encomiable...

"La forma que nosotros creemos indispensable para conjurar en lo posible los trastornos apuntados, es la ampliación del término para el ejercicio del Poder Ejecutivo; dos resultados fundamentales y benéficos advertimos en esta forma que proponemos: la de hacer posible el desarrollo total del programa que se ha propuesto el actual presidente general Calles, y el de permitir a la conciencia pública el formar criterio sobre los quilates de los hombres que se destaquen en la vida política nacional y hacer posible la transmisión pacífica del Poder, por que se impongan los méritos y cualidades de los ciudadanos que señale la opinión pública".⁸⁴

b) Estudio de la reforma.

El estudio de la iniciativa de reforma constitucional tomó al Poder Revisor de la Constitución 2 años y tres meses. La iniciativa de reforma al artículo 83, primer párrafo fue presentada en los siguientes términos: "El presidente entrará a ejercer su encargo el día primero de diciembre, durará en el seis años y nunca podrá ser reelecto".⁸⁵ El texto que fue publicado incluyó al final del primer párrafo "...para el periodo inmediato".⁸⁶

La única variación respecto de la redacción original era incrementar el periodo de ejercicio de 4 a 6 años y eliminar la hipótesis de que sería de 4 años el ejercicio aunque se hubiese gozado de licencia. Se presentó la iniciativa el 5 de octubre de 1925 por los

⁸⁴ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 5 de octubre de 1925, págs. 9 y 10

⁸⁵ *Ibidem*, pág. 10

⁸⁶ Diario Oficial de la Federación, 24 de enero de 1928, pág. 1

CAPÍTULO III

diputados Miguel Yopez Solorzano (Distrito Federal) y Gonzalo N. Santos (San Luis Potosí), representantes del Bloque Socialista Confederado. La adecuación que se hizo al final del primer párrafo estableciendo la reelección relativa del Ejecutivo Federal, se debió a que la iniciativa de reforma ingresó en 1925 como ya quedó sentado y en 1927 se introdujo el concepto de reelección al texto original del artículo 83 que la prohibía.

El 1° de julio de 1928 Obregón resultaría electo para un nuevo periodo presidencial el cual sería el primer sexenio de un presidente mexicano; lo anterior no pudo ser en vista de que Álvaro Obregón sería asesinado el día 17 del mismo mes y año.

La variación del periodo presidencial de 4 a 6 años ha adoptado carta de legitimación ante el pueblo, el cual acepta que es el periodo necesario para hacer viables planes de mediano plazo de los titulares de la Administración Pública Federal.

3. Decreto publicado en el Diario Oficial de 20 de agosto de 1928.

(Ley que reforma el artículo 52 y el párrafo cuarto de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Las reformas a que me vengo refiriendo se contraen a reducir el número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados de manera que resulte designado un diputado por cada cien mil habitantes o fracción mayor de cincuenta mil, y autorizar constitucionalmente a los Estados de la Federación para que ellos a su vez puedan reducir el número de representantes de los Congresos Locales cuando lo estimen de interés público en sus Entidades respectivas.

"Estas reformas a juicio del suscrito reportan tres ventajas que cada una de ellas, por sí, las justificarían completamente ante la conciencia nacional.

"La primera de índole moral, pues de seguro que siendo menor el número de representantes que habrán de designarse, su selección se facilitará más y habrán de venir a integrar este Poder hombres mejor preparados, y como su número será mucho menor, aumentará en relación directa la conciencia de sus responsabilidades, y siendo menor su número, se facilitará la cuidadosa discusión de sus credenciales, eliminando los funestos dictámenes globales que han violado en muchos casos el sufragio.

RIGIDEZ PRAGMÁTICA, LOS PRIMEROS 50 AÑOS DE VIGENCIA

"La segunda de eficiencia, porque nadie ignora que en una Asamblea muy numerosa el proceso de sus labores resulta mucho menos lento y deficiente y la noción de las responsabilidades de cada miembro declina con el mayor número de ésta.

"La tercera de orden económico, pues la reforma que ahora tengo el honor de someter a la ilustrada consideración del Poder Legislativo reducirá en dos millones de pesos aproximadamente el presupuesto de Egresos...

"Los mismos considerandos y razonamientos que sirven de base para la iniciativa tendiente a reducir el número de representantes populares, al Congreso Federal son aplicables a las Legislaturas Locales de los Estados y en muchos casos guardan mayor desproporción en relación con las posibilidades económicas de los habitantes de los Estados respectivos que el Congreso Federal en relación con los intereses nacionales, deseando el suscrito, sin embargo, dejar a la soberanía de cada Estado el estudio y la resolución de este interesante aspecto de su vida interna." ⁸⁷

b) Estudio de la reforma.

México en 1928 tenía una población aproximada de 15.5 millones de personas, las cuales, en términos del artículo 52 original podían elegir un diputado por cada 60,000 habitantes o fracción superior a 20,000 lo cual establecía la integración de la Cámara de Diputados en 258 legisladores; con la reforma aprobada se nombrarían un poco más de 150 diputados exclusivamente. La razón predominante, interpretando de manera realista la exposición de motivos, fue la económica. La propuesta fue hecha por el titular del Ejecutivo el 16 de mayo de 1928 y fue aprobada por 167 votos en la Cámara de Diputados y 14 en contra.

Por lo que hace a las Legislaturas de los Estados, se redujo el número mínimo de legisladores que las integran; en el texto de 1917 se señalaba el mínimo en 15, con la variación se estableció en 7, 9 u 11, dependiendo el número de habitantes en el Estado.

**4. Decreto publicado en el Diario Oficial de 20 de agosto de 1928.
(Ley que reforma los artículos 73, 74, 76, 79, 89, 94, 96, 97, 98, 99, 100 y 111 de la Constitución Política de la República).**

⁸⁷ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 16 de mayo de 1928. págs. 5 y 6

CAPÍTULO III

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Uno de los movimientos más claros y enérgicos que he advertido en la opinión pública durante mi campaña presidencial, es el que se manifiesta en contra de la actual organización de la justicia.

"Ha sido tan fuerte la voz de esa opinión, tanto en los Estados como en el Distrito Federal, que he creído mi deber recogerla aunque sea en parte en las enmiendas constitucionales que por medio de este proyecto someto a vuestra distinguida consideración, esperando que los gobiernos de los Estados usen de su soberanía local para fijar las bases de este grave problema de la justicia, a fin de que el pueblo no carezca del más fundamental de los beneficios que un gobierno está obligado a impartir...

"El escepticismo por la dura experiencia de los últimos años, llega a afirmar que la misma dificultad habrá si los jueces son nombrados por el Ejecutivo o por el H. Congreso de la Unión, y todas las dudas convergen a la posibilidad de encontrar hombres honrados...

"Ciudadanos que observan una conducta honesta en la vida privada, dejan frecuentemente de practicar estas virtudes cuando llegan a un puesto público, por todos los halagos y oportunidades que los puestos públicos de significación traen consigo, y si estos funcionarios se ven asegurados por una impunidad previa, más fácilmente quebrantan los fueros de la moral...

"Las pruebas efectivas que requiere el juicio constitucional de responsabilidad -las cuales en muy raras ocasiones podrán presentarse en contra de los jueces-, han hecho de la inmovilidad judicial una positiva impunidad.

"Yo creo que el proceso para deponer a un juez por mala conducta, no debe estar sometido a disposiciones infranqueables. Por esta virtud, mi proyecto de reformas considera, que aún cuando debe respetarse la garantía de inamovilidad judicial, por ser una conquista de la doctrina constitucional incorporada por la Revolución a nuestro Código Político, el procedimiento para garantizar a la justicia contra la mala conducta de los jueces debe ser más expedito y accesible. La enmienda del artículo 111 que propongo, da al Presidente de la República la facultad de acusar ante la Cámara de Diputados la mala conducta de los ministros de la Suprema Corte, magistrados del

Tribunal Superior y jueces de 1a. instancia del Distrito Federal y Territorios, independientemente del juicio constitucional de responsabilidad a que están sujetos los funcionarios públicos. En caso de que la Cámara de Diputados y después la de Senadores consideren justificada la acusación, funcionando ambas cámaras como jurados de conciencia, quedará privado de su puesto el funcionario acusado.

"Por otra parte, y haciéndonos eco de una opinión que podríamos calificar de unánime, la forma actual de elegir a los jueces adolece de serios e innegables inconvenientes.

"La participación de la Cámaras de la Unión y en su caso de todas las Cámaras Locales de la República, para elegir ministros de la Corte y magistrados y jueces del Distrito Federal y Territorios, pone en juego intereses eminentemente políticos, que tienen que desentenderse en la lucha de los reales méritos de honorabilidad y sabiduría de los candidatos, para atender a los compromisos y conveniencias que forman la trama necesaria y lógica de la vida parlamentaria.

"Los hombres, cuando actúan en grupo, constituyendo entidades impersonales, pierden en gran parte la noción de sus responsabilidades. Además a la hora de un debate, las colectividades se rigen más por la pasión que por la inteligencia; y todos estos factores decisivos, hacen muy difícil la buena selección del Poder Judicial por el H. Congreso de la Unión, cuyos componentes tienen una función esencialmente política, y la justicia debe, hasta donde sea humanamente posible, sustraerse a ella.

"La doctrina y la práctica de países sabiamente organizados, hacen residir la facultad de nombrar los altos funcionarios de la justicia en el Presidente de la República, con aprobación del Senado.

"Cuando la designación es hecha por el presidente, éste pone la garantía del vivo sentimiento de su responsabilidad, y en cierto modo se solidariza con la conducta del funcionario nombrado...

"Se impone la necesidad de reorganizar el despacho de los negocios de la Suprema Corte, facultándola para que funcione en Salas o en Tribunal Pleno de acuerdo con la naturaleza de los asuntos que tenga que juzgar...

"En mi proyecto de enmiendas propongo que el número de ministros de la Suprema Corte se eleve a diez y seis. Siendo múltiples las materias de derecho que se

CAPÍTULO III

dirimen en los diversos asuntos que llegan a la Suprema Corte, es necesaria la repartición de éstos en tres Salas especializadas: Salas de lo Penal, de lo Civil y de lo Administrativo.

"Estas reformas a la Constitución no creo que afirmen por sí solas definitivamente los fundamentos de una buena administración de justicia, si no se expide para los magistrados y jueces del Distrito Federal y Territorios una Ley de Responsabilidades que descansa, como lo he dejado expresado, no en pruebas materiales, sino en jurados de conciencia; si no se aplican las sanciones del Código Penal contra los que acuden al cohecho para obtener en su favor las resoluciones judiciales y si al mismo tiempo no se organiza el cuerpo de abogados postulantes de manera que sus miembros queden sometidos a un Código de ética profesional ya que el ejercicio de la profesión de abogado es propiamente una rama de la administración de justicia."⁸³

b) Estudio de la reforma.

En el artículo 73, se modificó la fracción VI, base cuarta y se derogaron las fracciones XXV y XXVI; la fracción VI, base cuarta otorgaba la atribución de designar a los magistrados y los jueces de primera instancia al Congreso de la Unión, así como cubrir vacantes temporales o definitivas por ella misma o la Comisión Permanente; con la modificación la designación pasó al Presidente de la República con aprobación de la Cámara de Diputados; en tanto que las fracciones XXV y XXVI daban facultad al Congreso General para constituirse en Colegio Electoral y designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y magistrados y jueces del Distrito Federal y Territorios, con la correlativa facultad para aceptar las renunciaciones de los mismos funcionarios y substituir sus faltas.

Los artículos 74 y 76, se vieron adicionados con dos fracciones, en la fracción VI, del artículo 74, se estableció la atribución a la Cámara de Diputados para aprobar o no las designaciones de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios que le sometiera el Presidente; los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia se aprobarían por los senadores, en términos de la fracción VIII del artículo 76; en la VIII del artículo 74 y IX del 76, se estableció la capacidad de los

⁸³ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 14 de mayo de 1928. págs. 4 a 6

legisladores, como cámara, para declarar justificadas o no las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciera el Presidente de la República. El artículo 79, se adicionó con una fracción V, la cual señaló que en funciones la Comisión Permanente otorgaría o no la aprobación conferida a las cámaras en designación de jueces federales y locales.

Dentro del artículo 89 se adicionaron tres fracciones a fin de, por congruencia legislativa, darle al Presidente las atribuciones de proponer la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia, y magistrados y jueces locales del Distrito Federal y territorios, así como de pedir su destitución.

Por su parte el artículo 94 aumentó el número de ministros de la Suprema Corte a 16 y su funcionamiento además de en Pleno, lo estableció en tres Salas: de lo Penal, de lo Civil y de lo Administrativo.

En el artículo 96 se incluyó el sistema norteamericano de designación de titulares de la Suprema Corte de Justicia a propuesta del Presidente con aprobación del Senado, esta primer reforma duraría en vigencia 76 años, hasta el actual sistema.

Los magistrados de circuito y los jueces de Distrito, en términos del artículo 97, eran designados por un primer periodo de 4 años y no podían ser removidos sin juicio de responsabilidad, para quedar en: *...serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y tendrán los requisitos que exija la Ley⁶⁹*, por otra parte, la protesta del cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia se realizaba en términos del texto original ante el Congreso, la que pasó a ser formalmente establecida ante el Senado.

Las renunciaciones y licencias al cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, en acatamiento a los artículos 99 y 100, se hacían ante el Congreso las primeras y licencias ante los diputados, en virtud de la reforma se presentarían ante el Ejecutivo con aprobación del Senado.

En materia de responsabilidad de servidores públicos se adicionó el artículo 111 con un párrafo sexto, el cual decía: *"El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de Circuito, de los jueces de Distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios y de los jueces del orden común del Distrito Federal y de los Territorios. En*

⁶⁹ Tena Ramírez. Op. Cit. Pág. 918

CAPÍTULO III

estos casos, si la Cámara de Diputados, primero, y la Cámara de Senadores, después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido y se procederá a nueva designación".⁶⁰

Las reformas en materia de impartición de justicia reconocieron el rezago judicial y aumentaron el número de ministros de 11 a 16; en materia de responsabilidad de servidores públicos, se formalizó en la Ley Suprema del país prácticamente el establecimiento de una división de poderes inexistente al permitir al titular del ejecutivo nombrar y remover, con intervención de un Poder Legislativo dócil, a los titulares del Poder Judicial; el efecto práctico fue un real distanciamiento en la vida institucional del país del estado de derecho.

La votación en Cámara de Diputados obtuvo una minoría contraria de 21 votos por 185 a favor de la propuesta.

**5. Decreto publicado en el Diario Oficial de 20 de agosto de 1928.
(Ley que reforma las bases 1a., 2a. y 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"En mi proyecto de reformas a las bases primera, segunda y tercera de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República se omitió fijar la base que servirá de pauta al Congreso de la Unión para expedir la Ley de Organización Política del Distrito Federal, por lo que vengo a someter a la ilustrada consideración de esa H. Cámara una adición al proyecto en ese sentido y que consiste en fijar a quién corresponde el Gobierno del Distrito Federal...

"Igualmente, considero necesario adicionar mi expresado proyecto de reformas, en el sentido de que sean suprimidos como entidades autónomas los ayuntamientos de los Territorios Federales, ya que no es lógico que una Entidad política que carece de Soberanía dentro del Pacto Federal, como son los territorios se subdividan a su vez en Entidades políticas autónomas, como son los municipios libres que actualmente las componen; por lo que estimo que debe suprimirse tal subdivisión, pudiendo conservarse,

⁶⁰ *Ibidem.* Pág. 926

para los efectos meramente administrativos, la división en municipalidades sobre la base de que serán administradas por Concejos municipales de nombramiento directo de los gobernadores de los Territorios".⁹¹

b) Estudio de la reforma.

El texto originario de la Constitución estableció en esta fracción VI, del artículo 73, bases primera a tercera reglas de gobierno para el Distrito y Territorios Federales, las cuales previeron que la división geopolítica de estas entidades públicas se haría en municipalidades y estas estarían a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa. El gobierno del Distrito y Territorios Federales se otorgó a gobernadores que dependían directamente del presidente de la República quien podría nombrarles y removerles libremente; el gobernador del Distrito Federal acordaba directamente con el Presidente en tanto que los de los Territorios con aquellos funcionarios que dispusiera la ley respectiva.

Con la reforma de agosto de 1928, la tercera al artículo 73, el Presidente Elías Calles obtuvo eliminar la autonomía de los municipios tanto en el Distrito Federal como en los territorios federales; el titular del gobierno del Distrito Federal será a partir de ese momento el Presidente quien lo ejercería por el órgano u órganos que dispusiera la ley; se dispuso que los gobernadores de los Territorios acordarían directamente con el Presidente, mediante el conducto que señalara la ley.

El efecto real de esta modificación fue que se concentró más el poder en el Presidente de la República, eliminando la posibilidad de municipios emanados de elecciones libres opositoras al titular del Ejecutivo, primordialmente en la ciudad capital.

La variación de la ley suprema después del régimen presidencial del General Plutarco Elías Calles, la estadística de variación quedó como sigue:

⁹¹ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 17 de mayo de 1928, pág. XXX

CAPÍTULO III

PRESIDENTE:	Total de reformas por:		Total Acumulado por:		Origen de las reformas en %:			
	Decreto	Artículo	Decreto	Artículo	Presidente		Otros	
Alvaro Obregón Salido	Ejec 2 otro 0	Ejec 8 otro 0	Ejec 2 Otro 0	Ejec 8 otro 0	Dec. 100%	Art. 100%	Dec. 0%	Art. 0%
Plutarco Elías Calles	Ejec 3 otro 2	Ejec 15 Otro 3	Ejec 5 otro 2	Ejec 23 otro 3	Dec. 71%	Art. 88%	Dec. 29%	Art. 12%

Total de reformas acumuladas por decreto: 7

Total de reformas acumuladas por artículo: 26

C. EMILIO PORTES GIL

(1o. de Diciembre de 1928 a 5 de febrero de 1930)

El presidente Emilio Portes Gil, conjuntamente con Ruíz Cortines, resultan ser los titulares del Ejecutivo que menos variaron el orden constitucional que les dio el poder, aunque el periodo de titularidad de Portes Gil se limitó a 2 años en tanto que Ruíz Cortines tuvo un periodo presidencial completo de 6 años. Portes Gil en un sólo decreto en septiembre de 1929 modificó el régimen laboral que se contenía en la Constitución,

1. Decreto publicado en el Diario Oficial de 6 de septiembre de 1929. (Decreto por la cual se reforman los artículos 73 y 123 de la Constitución General de la República).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"La Constitución de 1917 cristalizó los ideales socialistas de la Revolución Mexicana en sus postulados fundamentales: los artículos 27 y 123. Tuvo el legislador constituyente una clara visión de nuestra vida económica cuando estableció en el título XI transitorio de la Constitución General que en tanto que el Congreso de la Unión y los de los Estados legislaban sobre los problemas agrario y obrero, las bases establecidas por la propia Constitución para dichas leyes se pondrían desde luego en vigor en toda a República.

"Pero el constituyente de 1917 no tuvo una visión completa de conjunto ni se dio cuenta perfecta de la necesaria unidad económica de la República, al considerar que las

leyes obreras secundarias podrían producir benéficos resultados con solo sujetarlas a las bases generales que él estableció.

"Por circunstancias especiales conocidas de todos, sólo algunos Estados de la República han expedido leyes del trabajo, y éstas tan desemejantes, disímolas y a veces contradictorias, que por sí solas harían imposible, por la natural concurrencia económica, el desarrollo natural y armónico de la industria nacional..."

"En todos los Estados de la República y proviniendo de los factores esenciales de la producción "capital, trabajo y consumidor", se han presentado frecuentemente ya en convenciones de unos y otros, ya en convenciones mixtas, iniciativas en las que se pide a todas las autoridades de la República su colaboración para que se expida un Código de Trabajo reglamentario del artículo 123 constitucional, que rija en todo el país..."

"El Ejecutivo no cree, sin embargo que sea necesaria una federalización absoluta de la materia del trabajo, sino que sólo debe ser una federalización completa, en lo que no afecta a las industrias de indole general de que ya se ha hablado, y juzga que, si bien respecto a las industrias locales deben regir las mismas normas de legislación, deberá dejarse a los gobiernos de los Estados, con respeto a su soberanía, en los términos que determine la ley reglamentaria..."⁹²

b) Estudio de la reforma.

El artículo 73, fracción X, anexó la prerrogativa del Congreso para legislar en materia de trabajo reglamentando al artículo 123, la aplicación de estas leyes quedaría en manos de las autoridades de los Estados (excepto ferrocarriles y empresas de transporte con concesión federal, minería, hidrocarburos y trabajos en el mar y zonas marítimas).

En el artículo 123, primer párrafo, se eliminó la concurrencia legislativa entre la Federación y los Estados a efecto de legislar en materia laboral y la necesidad de que las leyes laborales fueran fundadas en las necesidades de cada región.

Las modificaciones constitucionales permitieron dar unidad legislativa al país en materia de relaciones obrero patronales, aún cuando la aplicación de las mismas quedó en manos de autoridades locales.

⁹² Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 25 de julio de 1929, pág. 3

CAPÍTULO III

La variación de la ley suprema después del régimen presidencial de Emilio Portes Gil, quedó de la siguiente manera:

PRESIDENTE:	Total de reformas por:		Total Acumulado por:		Origen de las reformas en %:			
	Decreto	Artículo	Decreto	Artículo	Presidente		Otras	
Plutarco Elías Calles	Ejec 3	Ejec 15	Ejec 5	Ejec 23	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>
	otro 2	otro 3	Otro 2	otro 3	71%	88%	29%	12%
Emilio Portes Gil	Ejec 1	Ejec 2	Ejec 6	Ejec 25	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>
	otro 0	otro 0	otro 2	Otro 3	75%	89%	25%	11%

Total de reformas acumuladas por decreto: 8
 Total de reformas acumuladas por artículo: 28

D. PASCUAL ORTÍZ RUBIO

(5 de febrero de 1930 a 4 de septiembre de 1932)

El ingeniero michoacano Pascual Ortiz Rubio ascendió a la titularidad del Ejecutivo Federal como triunfador en las elecciones extraordinarias del 17 de noviembre de 1929, teniendo como adversario al maestro José Vasconcelos postulado por el Partido Nacional Antirreeleccionista. Tomó posesión de su cargo el 5 de febrero de 1930, mismo día en que sufrió un atentado que le hizo permanecer fuera del ejercicio por dos meses, renunció el 4 de septiembre de 1932, 31 meses después de entrar al encargo.

Durante su mandato se llevaron a cabo 2 decretos que reformaron los artículos 42 y 45 constitucionales, el primero en febrero, y el segundo en diciembre, ambos del año de 1931.

1. Decreto publicado en el Diario Oficial de 7 de febrero de 1931.
 (Decreto que el cual se modifican los artículos 43 y 45 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Tengo la honra de acompañar la iniciativa correspondiente a la división del Territorio de la Baja California, en dos Distritos: Norte y Sur, para lo cual se propone la

reforma respectiva de los artículos 43 y 45 constitucionales, que somete a la patriótica deliberación de esa H. Asamblea, a fin de que, una vez obtenido el asentamiento de las Legislaturas de los Estados, se sirva darle su aprobación suprema.

"Reitero a usted las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración.

"Sufragio Efectivo. No Reelección.- México, noviembre 11 de 1920.- El subsecretario encargado del despacho, J. I. Lugo."- Recibo y a las comisiones unidas 1a. de puntos Constitucionales y 1a. de Gobernación, e imprímase.⁹³

b) Estudio de la reforma.

La división geopolítica del territorio nacional contemplaba originalmente 29 estados y 2 territorios federales el de la Baja California y el de Quintana Roo, con la reforma al artículo 43, se dividió el territorio de Baja California en dos Baja California Norte y Sur; en cuanto a la división de los 2 territorios se estableció en el artículo 45 que serviría de línea divisoria entre los Territorios Norte y Sur de Baja California, el paralelo 28° de latitud Norte. El objeto de la reforma tuvo efectos administrativos y políticos a fin de acercar el apoyo del gobierno federal a la integridad de la península de la Baja California.

2. Decreto publicado en el Diario Oficial de 19 de diciembre de 1931. (Decreto que modifica los artículos 43 y 45 de la Constitución General de la República, suprimiendo el Territorio de Quintana Roo).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"En sesión celebrada el día 29 del próximo pasado septiembre, Vuestra Soberanía tuvo a bien aprobar el proyecto de Declaratoria que, para los efectos constitucionales correspondientes, envió la Cámara de Diputados y en virtud del cual se adiciona el artículo 45 de nuestra Carta Magna con el objeto de que se amplie el Estado de Yucatán con superficie tomada del territorio de Quintana Roo.

"Vuestra soberanía recordará también que, en la misma sesión de que se trata, se aprobó ceder al Estado de Campeche otra porción del territorio de Quintana Roo, para ampliar igualmente la superficie del citado estado.

⁹³ Red Jurídica Nacional (intranet), S.C.J.N., Legislación Federal, C.P.E.U.M., antecedentes, 1999

"Hechas estas dotaciones resulta en realidad insignificante lo que resta a Quintana Roo, y como el ensanchamiento de la superficie territorial de Yucatán y Campeche no ha obedecido a otra cosa sino al patriótico deseo que tiene la Federación para contribuir a la prosperidad de esas dos importantes entidades, parece justo y lógico dada la pequeñez de Quintana Roo queda fuera de la distribución, que ese residuo se divida entre los Estados de Yucatán y Campeche, aplicándose a cada uno la parte correspondiente, por estas consideraciones los suscritos teniendo en cuenta, además, que el reparto de Quintana Roo entre aquellos dos estados se traducirá en verdadero ahorro para la federación; y en gran ayuda para el progreso y riqueza de entidades favorecidas, se permite someter a la consideración y deliberación de esta H. Asamblea, la reforma al artículo 43 de la Ley General de la República, suprimiendo el territorio de Quintana Roo, y la Adición al artículo 45 de la Constitución en los términos siguientes:..."⁶⁴

b) Estudio de la reforma.

En esta reforma al artículo 43 se eliminó al Territorio de Quintana Roo, en el artículo 45 al efecto se determinó la ampliación de los territorios de Campeche y Yucatán con partes del anterior territorio de Quintana Roo. Esta situación resultó temporal, puesto que se eliminaría en enero de 1935.

La variación de la ley suprema después del régimen presidencial de Pascual Ortiz Rubio quedó de la siguiente manera:

PRESIDENTE:	Total de reformas por:		Total Acumulado por:		Origen de las reformas en %:			
	Decreto	Artículo	Decreto	Artículo	Presidente	Otros		
Emilio Portes Gil	Ejec 1	Ejec 2	Ejec 6	Ejec 25	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>
	otro 0	otro 0	otro 2	otro 3	75%	89%	25%	11%
Pascual Ortíz Rubio	Ejec 2	Ejec 4	Ejec 8	Ejec 29	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>
	otro 0	otro 0	otro 2	Otro 3	80%	91%	20%	9%

Total de reformas acumuladas por decreto: 10

Total de reformas acumuladas por artículo: 32

⁶⁴ Red Jurídica Nacional (intranet), S.C.J.N., Legislación Federal, C.P.E.U.M., antecedentes, 1999.

E. ABELARDO L. RODRÍGUEZ LUJÁN**(4 de septiembre de 1932 a 30 de noviembre de 1934)**

Asumió la presidencia de la República como Presidente Substituto ante la renuncia de Ortiz Rubio, duró en la titularidad del Poder Ejecutivo tan sólo por 17 meses; expidió 7 decretos que adicionaban y reformaban la Carta Magna, reflejándose en 21 artículos.

1. Decreto publicado en el Diario Oficial de 27 de abril de 1933.

(Decreto que reforma la fracción X del artículo 73 de la Constitución General de la República, facultando al Congreso para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma. (Iniciativa de la Diputaciones de Veracruz y Puebla).

"Entre las industrias de transformación indiscutiblemente la textil es la que en México ocupa el primer lugar por su desarrollo, por el número de trabajadores que emplea por las necesidades que llena, puesto que satisface casi totalmente todo el consumo nacional, y debe considerársele casi ya integrada desde el momento en que la rama más importante de ella, la del algodón, obtiene su materia prima del país, dando incremento a esa importante rama de la agricultura que no sólo llena las necesidades del mercado doméstico, sino que, como una regla, desde hace varios años, exporta importantes cantidades de algodón; la industria textil, si se quiere, es más importante aún que cualquiera de nuestras industrias extractivas, en lo que se refiere a número de trabajadores que dependen de ella.

"Es la industria textil la única gran industria que existe en México y por el sistema uniforme de producción, por la comunidad del mercado, los precios de los productos de esta industria no dependen ya de las necesidades locales y el problema de su producción ha venido a ser, en rigor un problema nacional; los hechos demuestran que el Gobierno Federal ha intervenido siempre en los numerosos y graves problemas de la industria textil y sin referirnos a los contratos de trabajo que en 1907 y en 1912 se elaboraron con intervención del Gobierno Federal...ello demuestra que los gobiernos de los Estados aisladamente no pueden resolver los conflictos que se presentan en la industria textil en

razón de que esos conflictos no son locales, sino que su carácter es notoriamente nacional.

*"El Gobierno Federal, con fecha 14 de julio de este año, declaró obligatoria la Convención Textil 1925-1927, intentando de este modo resolver el grave problema de la industria textil; pero la promoción de un buen número de amparos en los cuales los fabricantes obtuvieron la suspensión del acto reclamado, ha hecho inoperante dicho Decreto..."*⁹⁵

b) Estudio de la reforma.

Se agregó a la industria textil como excepción para la competencia de las entidades federativas el regular la aplicación de las leyes en materia laboral. Como consecuencia, reduce las atribuciones residuales que en términos del artículo 124 constitucional tienen conferidas las autoridades estatales.

2. Decreto publicado en el Diario Oficial de 29 de abril de 1933.

(Decreto que reforma varios artículos de la Constitución General de la República. Elección de Poderes Federales). 51, 55, 56, 58, 59, 73, 79, 83, 84, 85 y 115.

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma. (Iniciativa de Diputados del Partido Nacional Revolucionario).

"La Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario que se celebró en la ciudad de Aguascalientes, los días 30 y 31 de octubre próximo pasado, aprobó la incorporación del postulado revolucionario de la No Reección a la Declaración de Principios de esta Institución Política, en los términos de las siguientes conclusiones:

"Primera. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República como constitucional, interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese puesto... (En puntos segundo a décimo se dieron igualmente proyectos de reglas para la no reelección de gobernadores, senadores y diputados federales, diputados locales así como los presidentes municipales, regidores y síndicos; igualmente se estableció el ejercicio de la función de los diputados en 3 años y senadores en 6, con renovación total al finalizar estos periodos).

⁹⁵ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 6 de diciembre de 1932, pág. 13 y 14

"El Comité Ejecutivo Nacional, debe cumplir las resoluciones que dicten las asambleas nacionales del Partido, por tanto, en acatamiento a lo resuelto por la Gran Convención de Aguascalientes, el mismo Comité inicia ante sus organismos en las Cámaras Federales, las reformas constitucionales necesarias para la aplicación del principio revolucionario de la No Reección.

"Sirven de fundamento a tales reformas, las consideraciones en que se funda la ponencia que el Comité Ejecutivo Nacional presentó ante la asamblea de la Convención de Aguascalientes y la parte conducente del Dictamen emitido por la comisión respectiva sobre la misma ponencia como siguen:...

"Necesitamos auscultar el sentir de las grandes masas, poniéndonos en contacto con los distintos sectores de la opinión del país, para poder dar así la expresión verdadera de la realidad del pensamiento político e interpretar correctamente el principio de la No Reección que, aunque aceptado ya en términos generales y abstractos y definido más o menos expresamente en nuestra legislación, es del sentir público, que sea ampliamente juzgado y traducido por la Asamblea de esta Convención, en términos claros, concretos y precisos para su definitiva incorporación al programa de nuestro instituto político...

"Desde los principio de la vida independiente de México la No Reección es una tendencia nacional, representa un anhelo de libertad, porque la tesis contraria se ha traducido a través de nuestra historia en el continuismo de un hombre o de un grupo reducido de hombres en el poder, que hacen degenerar a los gobiernos en tiranías absurdas e impropias de una organización democrática, con la consecuente alteración de la paz pública, la intranquilidad constante en las conciencias ciudadanas y el escepticismo y la paralización de las más nobles actividades del país...

"Continuando el análisis emprendido de los antecedentes históricos de la No Reección debe consignarse que las últimas reformas constitucionales de los artículos 82 y 83 de la Ley Fundamental, que capacitaron en forma inequívoca para volver a ocupar la Primera Magistratura del país al C. General Álvaro Obregón, cuya elección llevada a término comprobó que ese movimiento político obedecía a un caso excepcional de opinión pública, casi unánime, nos presenta también el aspecto interesantísimo de que no se han definido en forma precisa, clara y rígida las modalidades del propio principio de

CAPÍTULO III

*la No Reelección y la necesidad de plantear esa definición, para evitar en lo futuro diversas interpretaciones y motivos de desorientación y agitación en nuestro sensible ámbito político.*¹⁰⁶

b) Estudio de la reforma.

El artículo 51 aumentó el término del ejercicio de la función de los diputados federales a 3 años en lugar de 2 como se disponía originalmente, ello en virtud del aumento que se había autorizado del régimen presidencial a 6 años en 1928; en el artículo 55 se aumentaron los casos de prohibición de elección de diputados federales a los secretarios de gobierno de los estados y jueces federales o locales a menos de que separaran de su encargo 90 días antes de la elección. Por lo que hace a los senadores, en el artículo 56 se elevó el ejercicio del encargo a 6 años; el texto del artículo 59 (requisitos para ser senador) pasó a ser el del 58, en el artículo 59 quedó incluida la prohibición relativa para la reelección de legisladores federales.

Dentro del artículo 73, fracción XXVI, se adicionaron facultades al Congreso para conceder licencia al Presidente de la República y se estableció la posibilidad de designar por este cuerpo a un presidente interino además de los que tuvieran el carácter de provisional o sustituto; a la Comisión Permanente se le agregó en el artículo 79 una fracción VI, en la cual se daba atribución para conceder licencia al Presidente de la República hasta por 30 días y nombrar un interino que supliese la falta.

Por lo que hace al titular del Poder Ejecutivo en los artículos 83, 84 y 85, se precisó que habiendo ocupado el puesto con el carácter de interino, provisional o sustituto quedaba establecida la prohibición absoluta de su reelección; los últimos 2 artículos establecieron el actual sistema de sustitución en caso de falta absoluta del Presidente de la República, regulando la posibilidad de elección de presidente interino y haciendo la distinción por el periodo presidencial en los supuestos de falta en los dos primeros años o en los últimos cuatro con el efecto de convocar o no a elecciones extraordinarias.

Por último en esta reforma en el artículo 115 se estableció con un párrafo final en la fracción I, la prohibición de reelección relativa para los presidentes municipales,

¹⁰⁶ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 16 de noviembre de 1932, pág. 9 a 11

regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa; en la fracción III, se estableció la no reelección absoluta de los gobernadores de los estados en dos incisos a) y b), y finalmente en su párrafo final igualmente estableció no reelección relativa para los legisladores locales.

Dos principios constitucionales han permitido vivir, relativamente en tranquilidad a la sociedad mexicana y se implicaron en esta reforma constitucional:

- a) El principio de no reelección absoluta del Presidente de la República, y
- b) El principio de sustitución inmediata en ausencias absolutas del titular del ejecutivo por persona indeterminada, ya sea con el carácter de interino, provisional o sustituto.

**3. Decreto publicado en el Diario Oficial de 18 de enero de 1934.
(Decreto que reforma los artículos 30, 37, 73, fracción XVI y 133).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"El Ejecutivo de la Unión, envió a la H. Cámara de Senadores del Congreso General una iniciativa de Ley de Nacionalidad y Naturalización que habrá de subsistir a la que actualmente está en vigor; pero como para llevar a cabo la expedición de dicha Ley se necesita la reforma de las bases constitucionales que deban sustentarla, dicha Cámara colegisladora aprobó las modificaciones pertinentes a los artículos 30 y 37 de la Constitución que directamente se refieren al asunto, así como las de los artículos 73 y 133 del mismo pacto fundamental por las razones que oportunamente se harán constar.

"Dichas reformas han pasado a esta Cámara para los efectos de su estudio, discusión y aprobación en su caso; y para formular dictamen se turnó el expediente a la Comisión de Puntos Constitucionales que suscribe.

"En cumplimiento de las determinaciones de Vuestra Soberanía, pasamos a formular dicho dictamen en la forma siguiente:...

*"Al hacerse independiente el Nuevo Mundo, y cuando por el exceso de población europea se inició la emigración hacia América, el régimen universalmente aceptado para determinar la nacionalidad originaria era el **jus soli**; pero después se consagró el **jus***

CAPÍTULO III

sanguinis para conservar para los países de donde era el emigrante la nacionalidad de los emigrados.

*"Por eso en Europa se sustenta en general como principio fundamental en esta materia el **jus sanguinis**, y en América el **jus soli** existiendo en ambas partes países que aceptan ambos sistemas...*

*"Con excepción de México y Haití todos los países americanos aceptan el **jus soli**, no sólo por la razón anterior sino por otras de naturaleza política y social. Dichos países, de escasa población, necesitan formar su nacionalidad a base de colonización, y si no aceptarán el **jus soli** para determinar la nacionalidad de los nacidos en sus territorios, se encontrarían con muchos habitantes extranjeros no obstante la circunstancia anterior del nacimiento y larga permanencia en él, en número algunas veces mayor que el de sus propios nacionales. No es justo que el nacido de padres extranjeros siga la nacionalidad del padre si este ha abandonado su país de origen en busca de nuevos horizontes, debiendo corresponder los beneficios de su descendencia al país que lo haya acogido en su seno...*

"La nacionalidad se pierde por los mismos medios con que se adquiere con carácter voluntario, si un individuo se naturaliza con carácter voluntario, si un individuo se naturaliza en otro Estado, si la mujer se casa con extranjero, etc., etc.

"Tanto la Constitución actual como la de 57 al detallar las causas que producen la pérdida de la nacionalidad, confundieron esta con la ciudadanía...

"El efecto de la naturalización es borrar la nacionalidad de origen, y por lo tanto lo que primeramente se pierde es la calidad de mexicano, y sólo como una consecuencia la calidad de ciudadano.

"Por eso es en la reforma propuesta al artículo 37 de nuestra Constitución actual, se distinguen los casos de pérdida de la nacionalidad mexicana, de aquéllos en los que sin perder la nacionalidad, sólo se pierde la ciudadanía.

"Aceptamos en todas sus partes la reforma propuesta a la fracción XVI del artículo 73, que consiste en agregar las palabras "nacionalidad" y "condiciones jurídicas de los extranjeros" entre las materias respecto de las cuales puede legislar el Congreso de la Unión, ya que en la forma en que está redactada se confunde la ciudadanía con la nacionalidad...

"Es obvia la razón que se ha tenido en cuenta para reformar el artículo 133 de la Constitución en la forma propuesta por el Ejecutivo y que el Senado acepta, pues si bien es verdad que los Tratados Internacionales también son Ley Suprema de la Unión, esto es, en cuanto no estén en pugna con la Ley Fundamental que es la Constitución."⁹⁷

b) Estudio de la reforma.

El artículo 30 en su encabezado disponía que la *calidad* de mexicano se adquiría por nacimiento o naturalización, el nuevo texto, señaló "la *nacionalidad* mexicana se adquiere..."; incluyó en la calidad de mexicano a quienes nacieran en territorio nacional siendo cual fuere la nacionalidad de sus padres; eliminó el requisito, en su primer fracción de que al cumplir la mayoría de edad en el siguiente año fuesen a la Secretaría de Relaciones Exteriores para optar por la nacionalidad mexicana y comprobar que se había residido en el país los últimos 6 años. El nuevo texto dividió en dos apartados la calidad de mexicano por nacimiento y por naturalización, incluyó además como mexicanos por nacimiento a aquéllos que nacieran en territorio ficto del país, es decir, quienes nacieran en embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes, y, por último, en su texto original los nacidos en el extranjero de padres mexicanos se consideraban mexicanos por nacimiento, con la modificación el requisito se estableció con que uno de los padres fuese mexicano solamente se adquiere esta calidad.

Los hijos de extranjeros nacidos en territorio nacional que no hubiesen tenido domicilio en los últimos 6 años eran considerados mexicanos por naturalización, esta hipótesis se retiró. Se eliminó, igualmente, el requisito constitucional para obtener carta de naturalización de haber residido en el país por 5 años consecutivos y tuvieran un modo honesto de vivir, así como la posibilidad de los indolatinos que se avecindaran en México y lo solicitaran. Por último se adicionó como fracción II, de este artículo la posibilidad de obtener la naturalización "La mujer extranjera que contraiga matrimonio con mexicano, y tenga o establezca su domicilio dentro del territorio nacional."⁹⁸

Dentro del artículo 37 se cambió el término *calidad* por *nacionalidad*, se eliminó la fracción III, que contenía como de supuesto de pérdida de nacionalidad por

⁹⁷ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 19 de diciembre de 1933, págs. 13 a 15

⁹⁸ Diario Oficial de la Federación. 18 de enero de 1934, pág. 206

CAPÍTULO III

"Comprometerse en cualquier forma, ante ministros de algún culto, o ante cualquier otra persona, a no observar esta Constitución, o las leyes que de ella emanen"⁹⁹ en la fracción II, se incluyó como causal de pérdida de nacionalidad el hacerse pasar como extranjero siendo mexicano por naturalización o por obtener o usar pasaporte extranjero. El artículo se subdividió en dos apartados y en el "B", reguló las causas de pérdida de ciudadanía en 7 fracciones.

En el rubro de la fracción XVI del artículo 73, se adicionó la atribución del Congreso a fin de que pudiese dictar leyes sobre nacionalidad, base legal que posibilitó la creación de la Ley de Nacionalidad y Naturalización como reglamentaria de este precepto constitucional.

Por lo que hace al artículo 133 que regula el principio de supremacía constitucional, en esta única reforma que ha tenido este artículo se precisaron dos cosas: primero que los tratados que celebrados y que celebrara el Presidente de la República, tendrían que estar de acuerdo con la misma, y segundo se eliminó como atribución del Congreso de la Unión el aprobarlos y se dejó en forma exclusiva a los Senadores.

En materia de jerarquía de normas, el primer elemento que debe tomarse en cuenta para el efecto de resolver controversias normativas, es la supremacía de la ley, y en nuestro sistema jurídico la norma suprema lo es la Constitución, dejando en segunda instancia tanto a las leyes ordinarias federales como a los tratados internacionales.

La Cámara de Senadores fue Cámara de origen en esta reforma, pero en el estudio mismo no se señala el considerando por el cual era procedente establecer, como atribución del Senado, la ratificación de tratados internacionales, eliminándolo como atribución del Congreso en su integridad. La explicación que algunos autores dan es en virtud de que los tratados registrarán en el territorio de las entidades federativas, de donde son representantes los senadores, parece inadecuada, ya que igualmente si los ratificará el Congreso tendrían validez en todo nuestro territorio; parece más conveniente en este sentido el texto original de la Federación pues podría eliminar disposiciones en tratados que advirtieran los diputados que contravienen el orden nacional, y finalmente intervendrían también los senadores.

⁹⁹ Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. Pág. 891

4. Decreto publicado en Diario Oficial de 18 de enero de 1934.
(Decreto que reforma el artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"A las Comisiones unidas que suscriben, correspondió hacer el estudio del expediente enviado por la H. Cámara de Senadores y que contiene una iniciativa del Ejecutivo Federal, en virtud de la cual se reforma el artículo 42 de la Constitución General de la República a fin de segregar del territorio nacional la "Isla Clipperton" o "De la Pasión", ya que en virtud del fallo arbitral dictado por el Rey de Italia, con fecha 28 de enero de 1931, con motivo de la controversia surgida entre nuestro país y la República Francesa, dicha isla pasa a ser propiedad de esta última.

"Las Comisiones han tenido en cuenta, entre otras razones, que en el convenio establecido entre Francia y México, aprobado por el Senado de nuestra República en el mes de octubre de 1909. Ambos Gobiernos contrajeron el compromiso de aceptar dicho fallo arbitral, cualquiera que fuese el resultado del mismo, así como a ratificar y canjear las ratificaciones a la mayor brevedad.

"Estiman las Comisiones que el anterior argumento es suficiente para que, a fin de dejar a salvo el decoro nacional cumpliendo con el compromiso contraído, esta Cámara al igual que la colegisladora, sancione el proyecto de reforma aprobado por el Senado y así se permitan el honor de proponerlo a Vuestra Soberanía."¹⁰⁰

b) Estudio de la reforma.

El 15 de julio de 1898 el gobierno de Francia hizo formal reserva de sus derechos sobre el territorio de la Isla de la Pasión o *Clipperton*; México se opuso a los derechos franceses y se encontraba en posesión del territorio por derechos heredados de la soberanía española sobre el mismo. El problema se resolvería a solicitud de Francia por un Tribunal de Arbitraje, pero México propuso y obtuvo que se designara un sólo árbitro el Rey Víctor Manuel III de Italia, firmándose la convención de arbitraje el 2 de mayo de 1909.

¹⁰⁰ Estudio de Expediente en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 5 de octubre de 1933, pág. 7 y 8

CAPÍTULO III

El procedimiento duró 4 años, México estaba asesorado por el jurista italiano Dionisio Anzilotti, el fallo arbitral fue emitido en 1931 resultando favorable al país europeo. Al considerar que el desarrollo del procedimiento no se encontró viciado de exceso de poder o prevaricato y no existiendo pruebas supervenientes, el presidente Pascual Ortiz Rubio decidió cumplir con el fallo "...aún cuando estime en lo íntimo que no hace honor a sus argumentos ni a sus derechos."¹⁰¹

El texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecía en su artículo 42, como parte integrante del territorio nacional el de la *Isla de la Pasión*, situada en el Océano Pacífico, por lo que para poder cumplir con el fallo arbitral hubo que modificar el articulado constitucional para eliminarlo como integrante del territorio nacional.

**5. Decreto publicado en Diario Oficial de 18 de enero de 1934.
(Decreto que reforma la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"El otorgamiento de facultades extraordinarias por ese H. Congreso de la Unión al Ejecutivo Federal para expedir el Código Nacional Eléctrico; la expedición de ese ordenamiento, hecha en 30 de abril de 1926, la de su Reglamento de 15 de agosto de 1928 y la aceptación expresa o tácita de dicha legislación por parte de los Estados, de las empresas y del público consumidor, demuestran con absoluta evidencia que tanto el Poder Público como la colectividad tienen el convencimiento de que las condiciones sociales y económicas del país exigen imperiosamente la existencia de una Legislación uniforme en lo que respecta a la generación, transformación, circulación y consumo de la energía eléctrica.

"El aumento en el número de las empresas que explotan la industria eléctrica; la extensión territorial en que operan, las múltiples aplicaciones de la misma energía, y su enorme importancia como requisito indispensable para acelerar el futuro de la industrialización del país, confirman la urgencia de que en la Legislación en materia de electricidad haya uniformidad de criterio, coordinación, método y unidad de dirección,

¹⁰¹ Enciclopedia de México. "Arbitraje Internacional". Tomo I, México. Secretaría de Educación Pública Cía. Editora de Enciclopedia de México. 1987, pág. 503 y 504

indispensables para desarrollar un sistema meditado de electrificación según las conveniencias políticas, sociales y económicas de la Nación...

"Finalmente: el aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal para la generación de energía en la mayoría de los casos; la naturaleza mercantil, de casi la totalidad de las empresas dedicadas a su explotación; la existencia de plantas productoras cuyos sistemas abarcan dos o más Entidades de la Unión, o cruzan las fronteras del territorio nacional para importar o exportar energía, y la obligación que tienen las autoridades de atender las justificadas exigencias del público en lo que respecta a la adopción de un criterio fijo y razonable para la aprobación de las tarifas que regulan el cobro de cuotas por la ministración de energía eléctrica, confirman las anteriores consideraciones."¹⁰²

b) Estudio de la reforma.

Con esta adición al artículo 73 constitucional en su fracción X, se incluyó como materia reservada a las autoridades federales, en específico al Congreso de la Unión, la atribución para legislar en materia de energía eléctrica. El alcance de esta variación fue retirar dicha prerrogativa de los Congresos Locales y continuar con una tarea sistemática de debilitamiento del federalismo al poco a poco ir dejando a los gobiernos locales con materias muy reducidas de operación práctica en el control del desarrollo social.

6. Decreto publicado en Diario Oficial de 18 de enero de 1934.

(Decreto que reforma la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma. (Iniciativa del Diputado C. Sepúlveda de la XXXV Legislatura).

"Primero.- En todos los países del mundo, inclusive el nuestro, se ha procurado siempre dar al derecho mercantil toda la simplicidad posible y la mayor rapidez del procedimiento que sea compatible con la seguridad de las transacciones, a efecto de que el comercio tenga la movilidad inherente a sus fines, pero entre nosotros ocurrió que al redactarse la fracción I, del artículo 104 de la Constitución General de la República, pasó

¹⁰² Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 23 de noviembre de 1932, págs. 4 y 5

CAPÍTULO III

inadvertido que entre las leyes federales, para las que se estableció el recurso de súplica, se encontraba el Código Mercantil, el cual no estaba en la mente de legisladores incluir, ya que ni siquiera hace de ello mención el DIARIO DE DEBATES del Congreso Constituyente.

"Dicho Código Mercantil, que no es otra cosa que una reglamentación civil de los actos mercantiles quedó así desnaturalizado en su esencia por lo que ve al procedimiento, pues que habiéndose ideado con el propósito de comunicar a los juicios mercantiles la sencillez y rapidez esenciales de los actos de comercio, con el recurso de súplica el resultado fue inverso, puesto que después de la segunda instancia tienen que esperar los litigantes, a veces muchos años, antes de que se resuelva la contienda, dado el recargo de negocios en la Suprema Corte.

"Segundo. Que esto, como es natural, entorpece extraordinariamente el movimiento de valores, entorpece el crédito, los negocios bancarios y el comercio en general, acarreado el correspondiente estancamiento en las industrias...

"Tercero.- Que, por otra parte, al suprimirse el recurso de súplica a que alude el primero de estos considerandos, se conseguiría no sólo volver el procedimiento mercantil a su verdadero espíritu, rehabilitando el comercio, haciendo surgir el crédito y reviviendo las industrias, sino que se obtendría con esto, además, desahogar a la Suprema Corte en sus labores, permitiéndole así terminar con el recargo de los miles de expedientes que tienen por resolver...

"Cuarto. Que para suprimir el recurso de súplica aludido, bastará con intercalar en la fracción I del artículo 104 constitucional, la expresión de quedar exceptuadas de tal recurso las sentencias que se dictaren en materia mercantil, ya que tal fracción es la que ahora lo concede en todas las resoluciones que versen sobre cumplimiento y aplicación de todas las leyes federales en general "¹⁰³

b) Estudio de la reforma.

Presentada por el diputado C. Sepúlveda de la XXXV Legislatura a la cual se adhirieron los diputados Arturo Bouquet, Antonio Arellano, Ponciano Guzmán, E. Topete, M. Moreno, J. G. Alvarado, D. O. Acosta, M. S. Barrera y F. Topete.

¹⁰³ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 27 de diciembre de 1932, págs. 3 y 4

El alcance de esta reforma constitucional fue el de eliminar el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las sentencias que se dictaran en segunda instancia la Suprema Corte de Justicia ha vivido diversas épocas en que ha visto superada su capacidad de resolución de asuntos, lo cual ha sido resuelto al jerarquizar los mismos y creando órganos jurisdiccionales inferiores, con la debida calidad aunque en esta ocasión de plano se eliminó al propio recurso, tal circunstancia dejaba al particular solamente con el juicio de amparo como alternativa para revisar sus sentencias de segunda instancia.

La iniciativa de reforma constitucional proponía una excepción al recurso de súplica en materia mercantil, pero al discutirse en las Cámaras se convino la conveniencia en abrogar la parte final del artículo eliminando el recurso de súplica en todas las materias.

7. Decreto publicado en Diario Oficial de 22 de marzo de 1934.

(Decreto que adiciona el artículo 45 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"El Ejecutivo de la Unión inicia la adición del artículo 45 de la Constitución Política de la República, en el sentido de que las Islas de Cozumel, Cancun (sic), Mujeres, Blanca, Contoy, Holbox, los cayos adyacentes situados desde la Bahía de la Ascensión al litoral Norte del Mar Caribe, quedan sujetas a la jurisdicción del Estado de Yucatán, y su extensión superficial se considerará comprendida dentro de los límites de dicha Entidad Federativa, y los Islotes y cayos adyacentes situados desde la Bahía de la Ascensión hacia el Sur del Mar Caribe, quedan sujetos a la jurisdicción del Estado de Campeche."¹⁰⁴

b) Estudio de la reforma.

Esta cuarta reforma al artículo 45 constitucional, sólo tuvo como finalidad el redistribuir límites de soberanía estatal; adicionó los párrafos sexto y séptimo, agregando territorio al Estado de Yucatán y Campeche.

¹⁰⁴ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 13 de julio de 1932, pág. 3

CAPÍTULO III

La variación de la ley suprema después del régimen presidencial de Abelardo L. Rodríguez, quedó de la siguiente manera:

PRESIDENTE:	Total de reformas por:		Total Acumulado por:		Origen de las reformas en %:			
	Decreto	Artículo	Decreto	Artículo	Presidente	Otros		
Pascual Ortíz Rubio	Ejec 2 otro 0	Ejec 4 Otro 0	Ejec 8 otro 2	Ejec 29 Otro 3	<u>Dec.</u> 80%	<u>Art.</u> 91%	<u>Dec.</u> 20%	<u>Art.</u> 9%
Abelardo L. Rodríguez	Ejec 4 otro 3	Ejec 7 Otro 14	Ejec 12 otro 5	Ejec 36 Otro 17	<u>Dec.</u> 71%	<u>Art.</u> 68%	<u>Dec.</u> 29%	<u>Art.</u> 32%

Total de reformas acumuladas por decreto: 17

Total de reformas acumuladas por artículo: 53

F. LÁZARO CÁRDENAS DEL RÍO

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

Al presidente Lázaro Cárdenas correspondió el proceso histórico de la expropiación petrolera, y la socialización del Estado Mexicano, durante su mandato promulgó 10 decretos que adicionaban y modificaban a la Constitución, los cuales variaron 15 artículos.

1. Decreto publicado en el Diario Oficial de 13 de diciembre de 1934.

(Decreto que reforma el artículo 3o. y la fracción XXV del 73 constitucionales).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma. (Iniciativa de la diputación del Partido Nacional Revolucionario).

"El Partido Nacional Revolucionario cumple hoy la solemne promesa que hizo al pueblo mexicano en la Segunda Convención Nacional Ordinaria efectuada en Querétaro el mes de diciembre del año próximo anterior, promesa consistente en que pugnará por la reforma del artículo 3o. de la Constitución Federal, a fin de que se establezca en términos precisos el principio de que la educación primaria y la secundaria se impartirán

directamente por el Estado, o bajo su inmediato control y dirección, y de que, en todo caso, la educación en esos dos grados deberá basarse en las orientaciones y postulados de la doctrina socialista que la Revolución Mexicana sustenta...

"Correspondió a la Revolución de Ayutla el mérito innegable de haber dado a la educación en el país una fisonomía de grandes alcances para su época, al establecer la gratuidad, la obligatoriedad y el laicismo en la escuela primaria oficial. Las ideas de los constituyentes de 1857, a este respecto cristalizaron un principio que corresponde, atentas las circunstancias de tiempo e ideología imperantes entonces, al que sustenta sobre el particular la Revolución Mexicana en el actual período de su desenvolvimiento...

"En tales condiciones, la convención del Partido Nacional Revolucionario celebrada en Querétaro en diciembre último, estimó que el precepto constitucional dictado por el legislador de 1917, debía modificarse en términos que precisaran las características esenciales que el orden económico y social había producido el movimiento revolucionario, ya que la escuela debe reflejar siempre, en su desenvolvimiento, los rasgos fundamentales de la sociedad que la engendra, porque no hay revolución alguna, cualquiera que sea el grado de intensidad que alcance que no tenga que traducirse en una reforma escolar. Consecuentemente se proclamó que, aparte del carácter confesional de la enseñanza, debía afirmarse la orientación filosófica que ha informado en materia económica y social toda la obra del movimiento revolucionario, orientación que prepare a los hombres para una mejor adaptación a la estructura de la sociedad que se está forjando.

"Se juzgó que era preciso que el formidable esfuerzo que la revolución viene realizando en materia de enseñanza a partir del año de 1920, que se ha inspirado en la extensión de la cultura a las masas proletarias del país, por obra de la escuela rural, tuviese una orientación firme y concreta en el orden económico y social, ya que para ser la escuela del pueblo no basta la obligatoriedad y su gratuidad, sino, fundamentalmente, que esté en armonía con las demandas e intereses de las clases trabajadoras.

"Por ello el proyecto o iniciativa propone que la educación que imparta el Estado será socialista, excluirá toda enseñanza religiosa y proporcionará una cultura basada en la verdad científica, que forme el concepto de solidaridad necesario para la socialización progresiva de los medios de producción económica; que la educación en todos sus tipos y

CAPÍTULO III

grados, -primaria, secundaria, normal, técnica, preparatoria y profesional-, se impartan con el carácter de servicio público, por la Federación, los Estados y los municipios, y señala las condiciones mediante las cuales no será contrario a los intereses vitales de la colectividad, la autorización que el Estado otorgue a los particulares para el desarrollo de actividades y enseñanzas de la función educacional, entendiéndose que en los actuales momentos no debe desecharse la iniciativa privada que con patrióticos objetivos concurre en forma armónica con la acción del Estado en esa obra trascendente.

"Entendemos por servicio público el conjunto de disposiciones y prácticas regidas por el Estado que tienden a satisfacer una necesidad social, cuyo cumplimiento no puede quedar al arbitrio de los particulares, porque de su realización depende o se deriva la misma integración, desarrollo y progreso de la colectividad.

"Y tratándose de educación, la necesidad social consiste en la preparación educativa e instructiva de nuestras masas, para formarles un concepto exacto y positivo del mundo que las rodea y para provocar en sus componentes sentimientos, pensamientos y voliciones convergentes que conduzcan a estrechar los lazos de nuestra nacionalidad, con un sentido de independencia basado en la responsabilidad de los individuos, afirmándose y robusteciéndose en la acción conjunta y común, orientada hacia la socialización progresiva de los medios de producción económica, en busca de una mejor organización social..."¹⁰⁵

b) Estudio de la reforma.

El artículo 3o. en su texto original daba muy pocas bases para regular la educación: la establecía como libre, siendo necesariamente laica la que se impartiera en establecimientos oficiales, al igual que la primaria, elemental y superior impartida por particulares; la educación primaria no se permitiría a corporaciones religiosas y las particulares que se autorizaran serían bajo vigilancia oficial, y por último, imponía la gratuidad en la enseñanza primaria.

Con el nuevo texto se imponía a la educación el carácter socialista, excluyendo toda doctrina religiosa, combatiendo el fanatismo y prejuicios, organizándose para crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social; el Estado (en

¹⁰⁵ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 26 de septiembre de 1934, pág. 7

sus tres niveles) y los particulares (a través de concesiones) podrían participar en la educación bajo las reglas constitucionales.

Los ministros de culto no podrían participar en la enseñanza primaria, secundaria o normal; los planes, programas y métodos de enseñanza correspondían al Estado; el Estado podría revocar en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas, sin que procediera juicio o recurso alguno.

Se facultó al Estado igualmente a fin de retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

Se atribuyó al Ejecutivo Federal en concreto, para ser la última instancia en materia educativa; esta reforma, que más bien pretendió ser una revolución educativa, se vería malograda en doce años.

La fracción XXV del artículo 73, adicionó la atribución del Congreso para establecer, organizar y sostener escuelas de minería; se derivó la concurrencia legislativa que contenía como capacidad de Federación y Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional; en tanto que, con la reforma se atribuyó al Legislativo Federal para "...dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República..." texto actual de la parte final del artículo 73, fracción XXV.

**2. Decreto publicado en el Diario Oficial de 15 de diciembre de 1934.
(Decreto que reforma el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma. (Iniciativa de las Legislaturas de los Estados de Zacatecas, Veracruz, Chihuahua y Sonora).

"A las suscritas Comisiones Unidas fue turnada la iniciativa presentada por la Liga de Empleados de Veracruz, de fecha 14 de noviembre de 1924, tendiente a proteger a los elementos nacionales en dos formas: que la función de Agente Aduanal esté reservada únicamente para los mexicanos por nacimiento, así como que en toda negociación exista cuando menos un 75 por ciento de empleados mexicanos.

CAPÍTULO III

"Consta en el expediente que esta iniciativa aparece apoyada por las HH. Legislaturas de los Estados de Zacatecas, Veracruz, Chihuahua y Sonora; y en virtud de que la legislación posterior ha venido a obsequiar la solicitud relativa a que en toda negociación exista cuando menos un porcentaje de mexicanos, sólo resulta oportuno dictaminar en lo que únicamente mexicanos por nacimiento puedan desempeñar funciones de Agente Aduanal.

"Teniendo en consideración las suscritas Comisiones que indiscutiblemente, como lo aseveran los autores de esta iniciativa, que en muchos países tal función esta sólo reservada para los nacionales por nacimiento; así como la tendencia universal conocida con el nombre de autarquía en su aspecto de protección al elemento autóctono, atendemos la petición de los solicitantes y con todo respeto venimos a someter a Vuestra Soberanía el siguiente Proyecto de Adición al Artículo 32 de la Constitución Federal." ¹⁰⁶

b) Estudio de la reforma.

Los párrafos primero y segundo de este artículo se unieron en uno sólo; dentro del tercer párrafo se establecía que el primer maquinista y dos terceras partes de los tripulantes de buques mercantes mexicanos deberían ser mexicanos por nacimiento, con la reforma se amplió el requisito a maquinistas y toda la tripulación. En la parte final del segundo párrafo se requirió la ciudadanía mexicana por nacimiento para desempeñar el puesto de Capitán de Puerto y todos los servicios de practicaaje, así como las funciones de Agente Aduanal en la República.

3. Decreto publicado en el Diario Oficial de 15 de diciembre de 1934.

(Decreto que reforma el último párrafo de la base 4a. de la fracción VI del artículo 73, el artículo 94 y las fracciones II y III del 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma. (Iniciativa de diputados del Partido Nacional Revolucionario).

¹⁰⁶ Informe relativo de la 2a. Comisión de Puntos Constitucionales, en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 15 de diciembre de 1933, págs. 9 y 10

"La Segunda Convención Ordinaria del Partido Nacional Revolucionario, -reunida en la ciudad de Querétaro, en el curso del mes de diciembre del año último- acordó propugnar (párrafo 108 del Plan Sexenal) porque en la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establezca una Sala dedicada especialmente a resolver, con la rapidez que se requiere, sobre actos relacionados con conflictos de trabajo que se recurran en la vía de amparo...

"Y si a eso se añade la incalculable repercusión que los conflictos de trabajo tienen sobre la estructura económica de toda la sociedad; la política resueltamente intervencionista y de tutela para el trabajador que se ha impuesto al Estado Mexicano; la necesidad ingente de que, sin tardanza alguna, se restablezca el equilibrio entre los diversos factores de la producción, roto por tales conflictos; las profundas diferencias que separan al Derecho Obrero del Administrativo y del Civil, se advertirá hasta qué punto es urgente la creación de una nueva Sala avocada especialmente al conocimiento y decisión, en la vía de amparo, de los conflictos de trabajo.

"El establecimiento de esa nueva Sala permitirá un expedito despacho de esos asuntos, a la vez que será una importante contribución para resolver los problemas que suscita la elaboración del Derecho Obrero, hoy por hoy apenas en germen...

"Más, si la forma de proceder a la elección del Poder Judicial de la Federación es ventajosa, ¿puede decirse acaso lo mismo de la investidura vitalicia que la Constitución otorga a los funcionarios que la integran?. Evidentemente que no: la investidura vitalicia es absurda, según se tendrá ocasión de demostrar en un país joven de organización democrática, que está propugnando por establecer un nuevo concepto de justicia distributiva y en el que se está gestando el Derecho del porvenir. .

"Previamente a la verificación de tales conceptos conviene disipar un posible equívoco, la supresión de las investiduras judiciales vitalicias, no significará abandono del sistema de inamovilidad, generalmente considerado como la más preciosa garantía de independencia del juzgador. La inamovilidad judicial es, simplemente, la seguridad que se da a un funcionario en el sentido de que no se le removerá, durante el término para el que se le nombra, a menos que incurra en una responsabilidad, y observándose, entonces las formalidades previstas por la ley.

"Cualesquiera que sean las excelencias que desde un punto de vista meramente técnico quieran atribuirse a las investiduras judiciales vitalicias, en nuestro orden político es inexplicable que un grupo de funcionarios del Estado disfruten de un estatuto de privilegio, puesto que, por una parte, se prohíbe la reelección de la persona que haya desempeñado la Presidencia de la República y se veda a los senadores y diputados al Congreso de la Unión que vuelvan a las Cámaras en el periodo inmediato siguiente a aquél para el que fueron electos, y por la otra, se previene que los ministros de la Corte, magistrados de Circuito y jueces de Distrito, sólo podrán ser removidos de sus cargos cuando observen mala conducta..."

"Sin desconocer por un sólo instante que algunos Estados republicanos y democráticos han adoptado las investiduras judiciales vitalicias, es conveniente expresar que, para distinguir la República de la Monarquía, se finca la característica de aquélla justamente en el tiempo limitado por el cual deben ejercer sus funciones los servidores del Estado, a diferencia de gobierno monárquico en el que el Monarca tiene una investidura para toda la vida..."

"Si se establece, por tanto, que los funcionarios judiciales no desempeñarán su investidura por toda la vida, sino por un lapso limitado, si se capacita al pueblo para renovar periódicamente al Poder Judicial de la Federación; si la elección de los ministros de la Corte, magistrados de Circuito y jueces de Distrito, se hace entre hombres que sientan sinceramente la Revolución, cuyo espíritu no esté contaminado por las rutinarias prácticas judiciales; si se facilita a la juventud el acceso a las magistraturas judiciales; y si los nombramientos recaen como es de esperarse, en individuos de reconocida competencia profesional y de honestidad notoria que tengan conciencia plena de su responsabilidad y con el empleo de los medios adecuados para exigir ésta, sin menoscabo de las normas moral y legalmente dictadas, se habrá dado un gran paso a la reorganización del Poder Judicial de la Federación: se le habrá inyectado en suma nueva vida."

"Se propone que el periodo por el cual desempeñen sus funciones los magistrados judiciales, sea de 6 años -a semejanza de lo que la Constitución establece para el Presidente de la República y los Senadores al Congreso de la Unión-, porque, en esa forma se conectará más estrechamente a la judicatura con la marcha general de la

administración y se ahorrarán, hasta donde es posible, los inconvenientes propios del tiempo de experimentación de los nuevos funcionarios.

"Debe pues, insistirse en que la reforma que se inicia no se endereza a restar independencia al Poder Judicial de la Federación, no se pretende que claudique de sus atribuciones y sea un instrumento sumiso del Ejecutivo; se le pide sólo que establezca una colaboración estrecha con los otros 2 poderes, pero sin mengua ni desdoro alguno de sus elevadas funciones...

"Antes de concluir es adecuado hacer hincapié en que, si bien es cierto que la investidura vitalicia no se encuentra establecida en forma categórica y expresa en la Constitución vigente, los términos en que está redactada en la parte final del artículo 94 constitucional, después de la reforma de 1928, claramente denotan que el Presidente de la República y el Senado carecen de facultades para renovar periódicamente a los ministros de la Corte, magistrados de Circuito y jueces de Distrito, por lo que precisa modificar el precepto aludido.

"Las mismas razones que para suprimir la investidura vitalicia se han esgrimido en lo tocante al Poder Judicial de la Federación, son aplicables en lo conducente, a la justicia del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales, y fundan la reforma del artículo 73 constitucional.

"En la generalidad de las legislaciones extranjeras, se señala un límite de edad para que el funcionario judicial desempeñe su cometido. Nada similar existe entre nosotros, aún cuando por razones obvias, pasados de los 70 años, son excepcionales los individuos que conservan las energías físicas y la agilidad espiritual indispensable para continuar dedicándose a las arduas labores judiciales.

"La consideración precedente y la de la conveniencia de facilitar el acceso a la juventud a las magistraturas judiciales fundamentan, en la parte conducente, la iniciativa de reforma al artículo 95 constitucional.

"Y como quiera que este precepto no requiere ser electo ministro de la Corte un tiempo mínimo de ejercicio profesional y se juzga indispensable éste para el mejor desempeño de la delicada misión que a los propios ministros concierne, se propone,

CAPÍTULO III

igualmente, adicionar al citado artículo 95 constitucional en el sentido de exigir una antigüedad mínima de cinco años en la carrera de abogado...¹⁰⁷.

b) Estudio de la reforma.

En el último párrafo de la base 4a., fracción VI del artículo 73, se varía la inamovilidad de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, los jueces de 1a. instancia, menores y correccionales, en los mismos ámbitos, precisando que durarían en su encargo 6 años.

Dentro del artículo 94 se aumenta el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia a 21, divididas en Salas de cinco ministros, divididas como dispusiera una ley; y en el 95, fracciones II y III se estableció, además de no menos de 35 años como requisito, el que no se tuviera más de 65 y que la obtención del título de abogado tuviera por lo menos una antigüedad de 5 años, respectivamente.

El Ejecutivo Federal señaló en su exposición de motivos que difícilmente un hombre a los 70 años tiene la fuerza y vitalidad necesaria para afrontar las duras tareas de impartir justicia; aquí al establecer un tope de edad máxima, se aseguró con 5 años de que los ministros de la Suprema Corte de Justicia no llegaran a esta edad no deseable, y estableció en 65 años. Lo anterior, evidentemente es casuístico, tan es así que de hecho, hoy la edad de 65 años no es un impedimento para llegar a la máxima magistratura jurisdiccional.

4. Decreto publicado en el Diario Oficial de 16 de enero de 1935. (Decreto que reforma los artículos 43 y 45 constitucionales).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Tercero. Atendiendo a las numerosas peticiones elevadas al Ejecutivo Federal, a los informes de comisiones privadas y oficiales que han estudiado la situación del Sureste del país y especialmente de lo que fue Territorio de Quintana Roo, a la expresa voluntad de los habitantes de esa Zona, manifestada en el sentido de pertenecer a una Entidad Federal distinta de los Estados de Campeche y Yucatán, y, tomando en consideración además, las observaciones que personalmente verifiqué en mi reciente visita a los

¹⁰⁷ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 12 de septiembre de 1934, págs. 11 a 15

Estados de la República, que tuvo como objeto principal conocer los problemas del País para buscar posteriormente la solución adecuada de los mismos, estimo prudente dar a conocer a esa H. Cámara y Congreso de la Unión en general, la situación que prevalece en lo que fue Territorio de Quintana Roo y los problemas que actualmente se presentan y que tienden a agravarse a medida que el tiempo transcurre; los que analizaré sucintamente en sus principales aspectos.

"Cuarto. El Territorio de Quintana Roo, se fundó como consecuencia obligada de la guerra de castas, de la imposibilidad económica del Estado de Yucatán para atender a la pacificación de las tribus que lo habitan, y en atención a la situación internacional que guarda con relación a la posesión inglesa de Belice. Su creación se decretó el 2 de octubre de 1902 y sus límites se fijaron el 25 de febrero de 1904...

"Sexto. Por otra parte, la precaria situación en que viven las tribus indígenas que constituyen la mayoría de la población de esta zona, imponen a mi Gobierno el deber de procurar su mejoramiento racial, cultural y económico, que venga a detener la degeneración que los agobia, consecuencia del abandono en que viven...

"Asimismo es necesario detener el movimiento migratorio de nacionales al Territorio Inglés, iniciado a partir de la reforma constitucional, y desarrollar una política de colonización que aumente la densidad de la población, hoy tan escasa, dando facilidades y procurando ayuda económica a los que se establezcan en esta zona, fundando colonias agrícolas y protegiendo el desarrollo de industrias adecuadas al medio.

"Séptimo. Las erogaciones que implica la labor bosquejada en los puntos anteriores, no la pueden sufragar los Estados de Yucatán y Campeche, pues la experiencia ha demostrado que de 1931 a la fecha, no sólo se interrumpió la obra de mejoramiento que inició el Gobierno Federal, sino que se han desatendido los servicios públicos, de las escasas poblaciones de lo que fue Territorio y el sistema de tributación, aumentando en varios capítulos ha venido a paralizar el desarrollo económico del lugar. Esas Entidades Federativas tienen bastas zonas que requieren una atención urgente y, si los recursos limitados de que disponen no les permiten atender a sus necesidades, menos podrán distraer parte alguna de ellos para rehacer la economía del ex-Territorio. Por ello, es necesario que el Gobierno Federal asuma íntegramente la responsabilidad,

de esa situación adquiriendo nuevamente el control político del Territorio, previa su erección en Entidad Federativa, mediante la reforma constitucional..."¹⁰⁸.

b) Estudio de la reforma.

El territorio de Quintana Roo fue reintegrado como parte integrante de la Federación en el artículo 43, y por otra parte en el artículo 45 se estableció que variaría el territorio de los Estados de Yucatán y Campeche quedando con los que tenían antes de las reformas constitucionales de 14 de diciembre de 1931 y 10 de enero de 1934, con las porciones territoriales que se les retiraba a dichos Estados, se reintegra el Territorio de Quintana Roo.

**5. Decreto publicado en el Diario Oficial de 18 de enero de 1935.
(Decreto que reforma la fracción X del artículo 73 constitucional).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Considerando que es indispensable expedir normas claras y precisas que regulen la importación y exportación de películas cinematográficas, producción de las mismas en territorio nacional, y en suma, todo lo relativo a la industria cinematográfica, así como lo referente a la impresión de película y fotografías no destinadas al comercio.

"Considerando que es necesario que las disposiciones aludidas tengan un carácter unitario, con el objeto de facilitar su aplicación, evitando las dificultades que surgirían con una legislación que cambiara de un Estado a otro; necesidad acentuada por la naturaleza de algunas de las disposiciones mismas, como son las que se relacionan con la importación y exportación de películas, declara que se reforma la fracción X, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:"¹⁰⁹.

b) Estudio de la reforma.

La continúa tarea reduccionista de atribuciones residuales a las legislaturas locales continúa con esta nueva adición a la fracción X, del artículo 73, útil para reservar a

¹⁰⁸ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 20 de diciembre de 1934, págs. 14 y 15

¹⁰⁹ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 16 de octubre de 1934, págs. 7 y 8

las autoridades federales, en este caso al Poder Legislativo, la posibilidad de legislar en materia de industria cinematográfica.

Se dispensa la segunda lectura; sin debates se aprueba por unanimidad de 92 votos, pasó al Senado se dispensan trámites y sin debate se aprueba la Minuta Proyecto de declaratoria.

**6. Decreto publicado en el Diario Oficial de 6 de diciembre de 1937.
(Decreto que reforma la fracción VII del artículo 27 constitucional).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"CONSIDERANDO que el movimiento de reforma social que desde hace varios años se está desarrollando en la República Mexicana, tiende a adaptar cada vez más nuestras leyes constitucionales y ordinarias a las especiales condiciones de nuestro medio y a las necesidades de nuestra población; que nuestro régimen territorial adolece aún de graves defectos, los cuales precisa corregir progresivamente completando los vacíos que todavía presenta el Artículo 27 de la Constitución Federal cuyas disposiciones en materia de Derecho Agrario Ejidal, si bien es cierto que están realizando el principio básico de que debe regularse en nuestro país el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación y hacerse una distribución equitativa de la riqueza pública, no ha definido, sin embargo, el criterio que debe adoptarse frente a la situación jurídica que guardan los llamados terrenos comunales, que sin ser propiedad de los ayuntamientos ni estar aplicados directamente a los fines de su institución pública, pertenecen a los pueblos y comunidades como entidades morales.

"CONSIDERANDO que la inmensa mayoría de esos terrenos fueron constituidos o reconocidos durante la época colonial por los Reyes y mediante donaciones o mercedes que no tenían más fundamento que el llamado derecho de conquista o la autoridad absoluta de los titulares del Poder Público como ejidos, propios o como tierras de repartimiento, de parcialidades indígenas o de comunidad cuyo aprovechamiento, independientemente de su denominación era colectivo, originándose desde entonces muchos de los títulos en que los pueblos derivan sus derechos de dominio o posesión sobre tales tierras; que en sus condiciones peculiares de aplicación, la distribución del elemento territorial tuvo que ser necesariamente arbitraria ya que no se tomaron en

cuenta las necesidades de las poblaciones dotadas así como muchos otros factores que el derecho revolucionario moderno considera para el aprovechamiento equitativo de ese recurso natural indispensable para la realización de una vida social plena en resultados solidarios y constructivos; que los regímenes posteriores a la Colonia pero anteriores a la Revolución Mexicana no hicieron sino sancionar tal estado de cosas, en ocasiones hasta agravarlo con nuevas injusticias.

"CONSIDERANDO que tanto por el proceso seguido para la expedición de los títulos sobre propiedad o posesión y usufructo de los terrenos comunales, como por la carencia de un criterio equitativo, justo y humano para su otorgamiento, y por algo más grave todavía, porque se expandieron a los núcleos de población aborigen documentos que acreditaban derechos interferentes y contradictorios para mantener en constante pugna en provecho de las clases explotadoras y dominantes, existen actualmente infinidad de conflictos por límites de esta clase de tierras entre los pueblos o entre comunidades y particulares sin que los Gobiernos Locales, ni mucho menos los propios Municipios interesados hayan podido, por la magnitud del problema y su persistencia crónica sostenida a través de varias generaciones, proveer en forma efectiva y rápida a su terminación y arreglo, resultando de esta situación un estado de perpetua pugna que impide la libre explotación de los inmuebles mencionados, que perturba la tranquilidad social y constituye una positiva rémora de progreso de las comunidades que sostienen controversias de tal naturaleza.

"CONSIDERANDO que tales conflictos afectan hondamente a la economía de los pueblos en litigio y por ello tienen íntima relación con las cuestiones que el Estado debe estudiar y conocer, así como con los medios que precisa establecer para solucionar el viejo problema nacional de la incorporación del indio a la cultura ambiente, ya que es a este último factor humano a quien de modo principal interesa por los antecedentes históricos del régimen de propiedad comunal su encauzamiento y depuración, y es ello por lo que el Gobierno Federal, con mayores recursos económicos y técnicos que las Entidades Locales y que los Municipios, debe avocarse el conocimiento de los repetidos conflictos, dándole una intervención decisiva al Departamento de Asuntos Indígenas de reciente creación, sin dejar de tomar en cuenta, cuando así lo soliciten los Gobiernos de los Estados, los datos e informaciones que aquéllos ofrezcan para dilucidar las cuestiones

propuestas y en todo caso cuando las mismas Entidades Locales consideren que pueden ser afectados sus intereses patrimoniales en las resoluciones que se pronuncien en los juicios que a este respecto se ventilen;

"CONSIDERANDO que en obvio de dificultades el criterio que debe seguirse para la eliminación de los conflictos de límites pendientes, es el de reconocer como válidos aquellos títulos o documentos traslativos de dominio o básicos para la posesión y usufructo o aprovechamiento de tierras cuando aquéllos llenen todos los requisitos legales de la época en que fueron otorgados o cuando en su contra no existan instrumentos que afecten a los derechos en ellos contenidos o sancionados; que si por los términos de dichos documentos no es posible identificar y localizar los linderos de los terrenos en disputa o determinar el derecho consignado en el título, debe atenderse a la distribución equitativa de la tierra de acuerdo con las necesidades de los pueblos contendientes y demás circunstancias que sea necesario tomar en consideración para concederles los elementos naturales de vida indispensables a su sostenimiento hasta donde lo permita la extensión de las tierras disponibles;

"CONSIDERANDO que esta iniciativa sólo puede ser viable mediante una adición al texto del artículo 27 de la Constitución Federal cuyos estatutos fijan las bases de nuestro régimen territorial y jurídico, pues ello implica el establecimiento de una jurisdicción distinta o la vigente para la resolución de las controversias de referencia, jurisdicción que ninguna ley de carácter ordinario podría fijar sin convicción de las disposiciones fundamentales de nuestra organización constitucional;..."¹¹⁰

b) Estudio de la reforma.

Estableció la adición de 2 párrafos en la fracción VII, del artículo 27. Precisa que son de jurisdicción federal las cuestiones limítrofes de terrenos comunales cualquiera que sea el origen de éstos, ya fuese que estuvieren pendientes o se suscitaran, en cualquier caso decide el Ejecutivo, pero si alguna de las partes no está de acuerdo se podrán revisar ante la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la resolución presidencial; se dispuso que el Congreso mediante una ley debería fijar el procedimiento breve conforme al cual deberán tramitarse dichas controversias.

¹¹⁰ Red Jurídica Nacional (intranet), S.C.J.N., Legislación Federal, C.P.E.U.M., antecedentes, 1999.

**7. Decreto publicado en el Diario Oficial de 12 de agosto de 1938.
(Decreto que reforma el artículo 49 Constitucional).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Ha sido práctica veterada que el Presidente de la República solicite del H. Congreso la concesión de facultades extraordinarias para legislar sobre determinadas materias o ramos facilitándose así la expedición de leyes que se han estimado inaplazables para regular nuevas situaciones y para que la actividad del estado pudiera desenvolverse en concordancia con las necesidades del país.

"La administración que presido estima, que la continuación indefinida de esa práctica, produce el lamentable resultado de menoscabar las actividades del poder legislativo, contrariando en forma que pudiera ser grave el sistema de gobierno representativo y popular establecido por la Constitución, puesto que reúne, aunque transitoria e incompletamente las facultades de dos poderes en un sólo individuo, lo cual, independientemente de crear una situación jurídica regular dentro del estado mexicano, en el que la división en el ejercicio del poder es una de sus normas fundamentales, en el terreno de la realidad va sumando facultades al Ejecutivo con el inminente peligro de convertir en dictadura personal nuestro sistema republicano, democrático y federal.

"Cree el Ejecutivo de mi cargo que solamente en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto mencionados en el artículo 29 constitucional, se justifica debidamente la concesión de facultades extraordinarias, y consecuente con este gobierno que presido se propone no solicitarlas en lo sucesivo; pero a fin de que un punto de innegable importancia no quede sólo como simple propósito de una administración sino como norma orgánica y permanente a fin de evitar los vicios de gobierno señalados y fortalecer el régimen político en el que se sustenta el estado mexicano y que se consigna en el artículo 49 de la Carta Constitucional, vengo a iniciar la adición a este precepto en los siguientes términos:.."¹¹¹

¹¹¹ Red Jurídica Nacional (intranet), S.C.J.N., Legislación Federal, C.P.E.U.M., antecedentes, 1999.

b) Estudio de la reforma.

El otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar que tanto fue utilizada por los titulares de los ejecutivos en turno en la segunda mitad del siglo XIX e inicios del XX, tuvo como colofón el hecho de que el presidente Lázaro Cárdenas deseara poner un límite definitivo a estas "facultades extraordinarias" de las cuales se abusó en virtud de que con base en ellas se dictaron varias leyes como el Código de Comercio de principios de siglo, y diversas leyes por el presidente Carranza.

A efecto de establecer dicha limitación, en la parte final del artículo 49 se precisó que salvo las facultades extraordinarias para legislar del ejecutivo en casos urgentes, en términos del artículo 29 (suspensión de garantías), "en ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar".

8. Decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1938. (Decreto que reforma la fracción XVIII del artículo 123 constitucional).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"CONSIDERANDO:

"Que el Ejecutivo de la Unión ha remitido a las Cámaras Federales el proyecto del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, concediéndoles en dicho ordenamiento el ejercicio del Derecho de Huelga para la defensa de sus intereses; Considerando:

"Que en la fracción XVIII del artículo 123, de la Constitución General se reconoce el derecho de huelga a los trabajadores que presten sus servicios en los establecimientos que dependen del Gobierno, con las excepciones que en la misma fracción se establecen; considerando, finalmente, que los obreros y empleados de los establecimientos productores de materiales de guerra son servidores del estado y, como tales, gozan de los derechos comprendidos en la iniciativa del Estatuto Jurídico y que, por otra parte, los mencionados obreros no están sujetos a ninguna disposición de carácter militar ni debe considerarse asimilados al ejército como se indica en la parte final del precepto que se cita, se reforma la fracción XVIII del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:..."¹²

¹² Red Jurídica Nacional (inranci), S.C.J.N., Legislación Federal, C.P.E.U.M., antecedentes, 1999.

CAPÍTULO III**b) Estudio de la reforma.**

Se integró dentro del artículo 123, fracción XVIII, la disposición de que las huelgas serán lícitas cuando tenga por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas, únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejercieren actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno.

Se adicionó una parte final en el párrafo que dispuso que los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional.

**9. Decreto publicado en el Diario Oficial de 11 de septiembre de 1940.
(Decreto que reforma los párrafos cuarto del artículo 97 y I del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma. (Diputados del Partido Nacional Revolucionario).

NO APARECE TEXTO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EN DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

b) Estudio de la reforma.

Se varió en el cuarto párrafo del artículo 97 la atribución de los Ministros, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito para designar y remover a sus secretarios y empleados con estricto apego a las disposiciones legales, con la redacción previa no se sujetaba a procedimiento legal la capacidad de nombramiento o remoción; en el artículo 102, igualmente se sujetó a los procedimientos que señalara la ley sobre el nombramiento y remoción de los Agentes del Ministerio Público Federal por el Ejecutivo.

RIGIDEZ PRAGMÁTICA, LOS PRIMEROS 50 AÑOS DE VIGENCIA

La capacidad de nombramiento y remoción, parte de los poderes que implica la relación jerárquica se atenuó por medio del control del procedimiento por medio de disposiciones legales y no el anterior simple ejercicio de la discrecionalidad.

**10. Decreto publicado en el Diario Oficial de 9 de noviembre de 1940.
(Decreto que adiciona el párrafo sexto del artículo 27 constitucional.-
(Petróleo)).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

**NO APARECE TEXTO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EN DIARIO DE
DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.**

b) Estudio de la reforma.

Se adicionó en el artículo 27 el párrafo sexto en el cual, en su parte inicial, precisó que en los bienes dados en concesión por el Gobierno Federal, el dominio de los bienes es de la Nación, siendo inalienable e imprescriptible; se precisó en la parte final del párrafo que tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos.

La inclusión de este precepto amplió el espectro de áreas estratégicas de la Nación, excluyendo al sector privado de la posibilidad de obtener concesiones en materia de explotación de petróleo y petroquímica, ello respondiendo a la expropiación petrolera recientemente decretada por el Presidente Cárdenas.

La variación de la ley suprema después del régimen presidencial del General Lázaro Cárdenas del Río, quedó de la siguiente manera:

PRESIDENTE:	Total de reformas por:		Total Acumulado por:		Origen de las reformas en %:			
	Decreto	Artículo	Decreto	Artículo	Presidente		Otros	
Abelardo L. Rodríguez	Ejec 4 otro 3	Ejec 8 otro 13	Ejec 12 otro 5	Ejec 37 otro 16	Dec.	Art.	Dec.	Art.
					70%	70%	30%	30%
Lázaro Cárdenas del Río	Ejec 6 otro 4	Ejec 7 otro 8	Ejec 18 otro 9	Ejec 44 otro 24	Dec.	Art.	Dec.	Art.
					67%	65%	33%	35%

Total de reformas acumuladas por decreto:	27
Total de reformas acumuladas por artículo:	68

G. MANUEL ÁVILA CAMACHO

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

El general Manuel Ávila Camacho sería el último general que ocuparía la titularidad del Poder Ejecutivo en el siglo XX; durante su sexenio promulgó 10 decretos de reformas conteniendo la variación de 18 artículos constitucionales.

1. Decreto publicado en el Diario Oficial de 14 de diciembre de 1940.
(Decreto que reforma a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma. (Iniciativa del Diputado Adán Velarde del Partido Nacional Revolucionario).

"Siempre ha sido un justo anhelo de los habitantes de los Territorios, la elección de quienes deben dirigirlos y administrar su hacienda.

"La Baja California aspira para un futuro próximo, con el esfuerzo de sus hijos, llegar a bastarse económicamente, y entonces constituir un Estado más, que contribuirá al progreso y engrandecimiento de nuestra patria.

"Deseando los Territorios que sus habitantes no dejen de ejercitar sus derechos cívicos, responsabilizándose al elegir a quienes mejor conozcan sus necesidades y tengan cariño y arraigo por los lugares cuyos destinos se pongan en sus manos, y mientras puedan llegar a su completa autonomía, sólo ven como único medio del logro de tan justificadas aspiraciones, el volver a tener el derecho de elegir libremente a sus autoridades municipales.

"El señor Presidente de la República, general de división Lázaro Cárdenas, en su visita a la península de Baja California, pudo palpar, tanto en el Territorio Norte como en el Territorio Sur, el clamor popular orientado en ese sentido, y, como fiel intérprete de los anhelos nacionales, así lo comprendió al dirigirse a los Territorios en su mensaje del 15 de julio de 1939, profusamente publicado, y que en el párrafo respectivo dice:

"El propio Gobierno reconoce que no basta para el desenvolvimiento y prosperidad de los pueblos, atender únicamente la parte material; es indispensable también en la vida política de los propios pueblos se desarrolle bajo sistemas orgánicos que respondan al anhelo popular y que mantengan vivo su espíritu cívico. Considera el Gobierno que los Territorios están capacitados para la designación de sus autoridades municipales por medio de la libre elección, y al efecto, la Secretaría de Gobernación tiene ya el proyecto que presentará al H. Congreso de la Unión, haciendo la reforma constitucional respectiva para la elección de Ayuntamientos, preparando por este medio a los Territorios para llegar a su total autonomía política.

"Estimo oportuno aconsejar a los pueblos del Territorio sepan cuidar esta conquista, verificando la contienda cívica dentro de normas serenas y democráticas, para que ni la división ni la violencia vengan a acabar con el sistema de liberación política a que con justicia han aspirado los pueblos".¹¹³

b) Estudio de la reforma.

Se adicionó en la fracción VI, base segunda dos párrafos finales (segundo y tercero) en éstos se retornó a la división de los Territorios en municipalidades con la capacidad para elegir a los titulares de los ayuntamientos, como en el texto original de la Constitución.

Este replantamiento de la vida política de los territorios permitiría que en menos de quince años, el Territorio de Baja California Norte, se convirtiera en un nuevo Estado de la Federación. La medida promovida por el Presidente Cárdenas e implementada por la iniciativa del diputado Adán Velarde, permitiría fortalecer en estos rincones de la patria el federalismo, que tanta merma conceptual ha sufrido en la práctica política de nuestro país; con esta adición a la Constitución, se dejó sin efecto la similar del Presidente Elías Calles de agosto de 1928, de manera parcial, ya que no se devolvió la capacidad de elegir a titulares de municipalidades en el Distrito Federal.

2. Decreto publicado en el Diario Oficial de 14 de diciembre de 1940. (Decreto que reforma a la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

¹¹³ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 27 de diciembre de 1939, pág. 42

CAPÍTULO III

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma. (Iniciativa del Diputado José Zavala Ruiz).

"La fracción X del artículo 73 constitucional, tal como aparece ahora redactada, dice textualmente:...(lo transcribe).

"No estando comprendido en el texto anterior lo relativo a conflictos y diferencias de trabajo que se susciten entre empresas de energía eléctrica y sus trabajadores, de conformidad con lo que ordena el artículo 124 constitucional, dichos conflictos son de la competencia de las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones.

"Como se ve, la Constitución cuida que sean de jurisdicción federal los asuntos relativos a la industria textil y no abarca hasta ahora los de la industria eléctrica, que por su importancia social y el papel preponderante que representa en la economía nacional afecta en mayor grado y en forma más directa los intereses generales y el bienestar común de la República y aún son base primordial aún para la misma Industria Textil.

"Frente a la importancia de la Industria Eléctrica, acrecentada cada día, se ha impuesto la necesidad de constituir y dirigir una política eléctrica en visión panorámica de conjunto que está ya insertada por el Gobierno actual, y por tanto, establecer un Tribunal Federal de Arbitraje con unidad de acción y uniformidad de procedimiento previendo choques de intereses y promoviendo el mejoramiento uniforme de las condiciones de los trabajadores de esta rama.

"La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por la especialización de sus funciones, por el mayor estudio y mejor comprensión del problema, es el órgano jurisdiccional indicado para conocer y resolver los diversos conflictos de trabajo que en el sector de la Industria Eléctrica se susciten, evitando resoluciones antagónicas de los diversos Tribunales Locales.

"Así lo consideró también el legislador cuando en el artículo 350 de la Ley Federal del Trabajo, establece que por razón de la materia corresponde a la Junta Federal el conocimiento de los conflictos que se refieren a la Industria Eléctrica, restando tan sólo coordinar esta disposición con la expresa división de asuntos jurisdiccionales que establece la fracción X del artículo 73 constitucional, evitando también, por otra parte, el que prevaleciendo de la antinomia anterior algunas empresas de energía eléctrica, en el

afán de eludir el cumplimiento leal y honesto de sus obligaciones, promuevan simultáneamente incompetencias jurisdiccionales ante la Junta Federal, que aunque no prosperen en el fondo, si entorpecen, estorban, y aún paralizan la acción de los Tribunales Federales del Trabajo."¹¹⁴

b) Estudio de la reforma.

Esta variación constitucional tuvo como finalidad el eliminar la capacidad de las autoridades jurisdiccionales de los Estados para resolver controversias que surgieran en materia de la Industria Eléctrica.

En la elaboración de la iniciativa del diputado Zavala Ruíz se incurrió en el error de proponer la integración de la fracción X del artículo 73 exclusivamente con su parte *in fine*, olvidándose de la regulación vigente *ab initio* del párrafo. La aprobación de las cámaras corrigió esta anomalía dejando intocada la primera parte del párrafo e incluyendo como excepción de materia reservada a las autoridades locales la aplicación de las leyes del Trabajo en asuntos relativos a la Industria Eléctrica, adicionándolo a los anteriores concepción de excepción como eran los de las industrias textil, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería, hidrocarburos, trabajos realizados en el mar y zonas marítimas, así como obligaciones en materia educativa correspondiente a los patrones.

3. Decreto publicado en el Diario Oficial de 24 de octubre de 1942.

(Decreto por el cual se reforma el artículo 73 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"En la exposición de motivos de la iniciativa aludida, se invocan, sintéticamente, los argumentos que a continuación se expresan:

"Que la vigencia de la Ley del Impuesto Sobre Tabacos Labrados, promulgada el 3 de junio de 1938 ha permitido comprobar el benéfico resultado que implica para la economía nacional someter un gran sector de la industria -como lo es el de los tabacos en rama y elaborados- a un régimen tributario uniforme.

¹¹⁴ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 17 de octubre de 1939, pág. 7

CAPÍTULO III

"Que dicha ley consagra el principio de que la transformación industrial del tabaco en rama no se afecte por impuesto alguno de carácter local o municipal, sino exclusivamente con el gravamen que la propia ley establece para la Federación, y que esta comparte con los Estados que han renunciado a la facultad de decretar impuestos locales sobre la producción y venta de tabacos labrados, y han aceptado, además que la producción, acopio o venta de tabaco en rama jamás sea gravada con tributos que excedan, en conjunto, de un centavo por kilo.

"Que de las treinta y dos Entidades que integran la Unión veintiséis de ellas (veintidós Estados, el Distrito y los tres Territorios Federales) han organizado su tributación sobre la industria tabacalera en consonancia con los mandamientos de la Ley Federal.

"Que sólo seis Estados de la República mantienen sus propios sistemas de tributación sobre el tabaco labrado y en rama.

"Que el fisco federal ha visto también considerablemente incrementados sus ingresos por el impuesto a que se viene haciendo mérito.

"Que la existencia de un sistema uniforme de tributación en la República, ha permitido el desenvolvimiento de la industria tabaquera, evitando los transtornos inherentes a una doble imposición.

"Que siendo necesario someter la industria tabaquera a un régimen legislativo homogéneo, es conveniente modificar y adicionar la fracción X del artículo 73 constitucional, invistiendo al Congreso de la Unión de las facultades encaminadas a la consecución de ese fin.

"Que, a efecto de no lesionar la Hacienda Pública de los Estados, cuyo régimen tributario es diverso al de la Federación, oportunamente propondrá el Ejecutivo se aumente a las Entidades de la Unión, el porcentaje que la ley vigente les concede en el rendimiento del impuesto sobre producción y venta de tabacos labrados...

"Y proponemos, por último, que se adicione el artículo 117 constitucional con una prevención complementaria de las precedentes, respecto a la industria tabaquera."¹⁵

¹⁵ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 9 de agosto de 1940, págs. 36 y 38

b) Estudio de la reforma.

Con esta modificación constitucional, se varió el artículo 73 en sus fracciones IX, X, XXIX y XXX, así como el artículo 117. Es la 14ava. reforma al artículo 73, y de éstas 6 han correspondido a la fracción X.

En esta ocasión en la fracción IX, se eliminó la facultad del Congreso para legislar en materia de expedir aranceles sobre el comercio extranjero; en la fracción X, se cambia la redacción cambiando solamente una "y" por una "," entre industria textil y eléctrica; la fracción XXIX, que en el texto constitucional original recogía las facultades implícitas, pasó a ser XXX y se ingresó la fracción XXIX con la facultad del Congreso para establecer contribuciones sobre el Comercio Exterior, incluyendo en el renglón 5o. los tabacos labrados en su producción y consumo, estableciendo la necesaria participación a los Estados por dichas contribuciones.

En tanto que el artículo 117 recogió, con la adición de la fracción IX, la prohibición absoluta a los Estados de gravar en ningún caso la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

**4. Decreto publicado en el Diario Oficial de 17 de noviembre de 1942.
(Decreto que reforma el segundo párrafo del artículo 5o. Constitucional).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"La libertad de profesión que declara el artículo 4o. constitucional como una de las garantías individuales, está condicionada en su ejercicio por las limitaciones que imponga la ley, a cuya competencia se atribuyen, constitucionalmente, la fijación de los términos en que por resolución gubernativa podrá vedarse aquél cuando se ofendan los derechos de la sociedad y ciertas determinaciones relativas a la titulación profesional.

"Pero el citado precepto atribuyó esta última competencia a cada uno de los Estados de la Federación. Y así quedó establecido, desde la Constitución misma, el principio de una diversidad legislativa, dentro de la República, que al recaer sobre materia tan delicada podía producir perturbadores resultados.

"La experiencia comprueba, en efecto, que este sistema no sólo ha puesto en peligro la substancia política de la garantía individual de que se trata, sino que también ha hecho posible que las distintas legislaciones locales se pronunciaran, alguna vez, sin

CAPÍTULO III

tener en cuenta la primacía que merece el interés social en lo tocante a la organización y reglamentación de las distintas formas de trabajo profesional a que pueden dedicarse, legalmente los habitantes de la República.

"Una legislación uniforme relativa al ejercicio de la libertad de profesión, mediante la que queden servidos tanto el interés individual cuanto el interés social, ambos garantizados con la protección debida, es una necesidad imperiosa a la que responde la presente iniciativa de reforma constitucional, principalmente enderezada a deferir a la competencia de una ley federal la reglamentación del artículo 4o. de la Constitución, por lo que respecta a sus puntos esenciales.

"En la reforma que se propone corresponderá a dicha ley federal la reglamentación que determine las profesiones que requieran título, las condiciones para obtenerlo, las autoridades que lo hayan de expedir y las autorizaciones necesarias para el ejercicio profesional...

"En lo que concierne al artículo 5o., la reforma aquí propuesta se reduce a aumentar en la lista los trabajos obligatorios, pero siempre retribuidos en los términos y con las excepciones que establezcan las leyes, el correspondiente al servicio social de los profesionales; asimismo se han añadido a las funciones obligatorias y gratuitas las relativas a los censos, dada la necesidad de que todos los habitantes colaboren en esta importante y vasta labor social."¹⁶

b) Estudio de la reforma.

La iniciativa de reforma presentada por el Ejecutivo Federal proponía modificaciones y adiciones en los artículos 4o., 5o. y 121 constitucionales; en la sesión correspondiente al 21 de marzo de 1921 de la Cámara de Diputados señaló que sería necesario, a efecto de no contravenir lo definido por el artículo 124 constitucional, reformar igualmente el artículo 73 en su fracción X.

De las reformas propuestas se limitó el Poder Legislativo a aprobar la relativa al artículo 5o. en su párrafo segundo *in fine* agregándose "...los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las

¹⁶ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 25 de febrero de 1941, págs. 2 y 3

excepciones que ésta señale.¹¹⁷ Con la variación constitucional se posibilitó la instauración de la prestación obligatoria del servicio social como una retribución a la sociedad de lo que han recibido aquellos que se han preparado en nuestro país y ejercerán muy probablemente en el mismo su actividad profesional.

**5. Decreto publicado en el Diario Oficial de 18 de noviembre de 1942.
(Decreto que modifica los artículos 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"La necesidad de extender la jurisdicción de los Tribunales del Trabajo se patentiza en cualquier empresa que actúa por contrato o concesión federal, pues las resoluciones contradictorias de autoridades locales pueden apartarse de la conveniencia económico-social que inspiró la facultad exclusiva de la Federación para otorgar tales concesiones.

"Igual importancia tiene la jurisdicción de los Tribunales Federales del Trabajo en empresas que actúan en zonas federales, pues éstas implican una responsabilidad directa y una atención preferente del Gobierno de la Unión para el mantenimiento de la paz social. No menor razón asiste cuando se trata de empresas que, por expropiación u otros motivos, son administrados directa y descentralizadamente por el Gobierno Federal.

"Cuando los conflictos obreropatronales abarcan a dos o más Estados de la República, es ya de explorado derecho que una autoridad jerárquicamente superior a la de los tribunales locales debe intervenir para evitar pugnas de jurisdicción. Asimismo cuando se trate de conflictos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa.

"Tal ha sido la practica judicial en materia obrera, fundada en la legislación del trabajo, la que frecuentemente se presenta por las partes como divorciada del texto constitucional, por lo que conviene incorporar a la Carta Magna las normas de derecho consuetudinario inspiradas en los fines expuestos."¹¹⁸

b) Estudio de la reforma.

¹¹⁷ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. pág. 819

¹¹⁸ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 7 de noviembre de 1941, pág. 5

A la fracción X del artículo 73, nuevamente reformada a efecto de reducir atribuciones legislativas a las Legislaturas Locales, en esta ocasión se agregó en el primer párrafo la prerrogativa del Congreso de la Unión para legislar en materia de hidrocarburos; la preponderancia actual de la comercialización de los hidrocarburos reconoce la conveniencia de que se federalizara esta materia económica, en aquel entonces, recientemente nacionalizada por el Presidente Cárdenas 4 años antes de esta modificación a la Carta Magna. La aplicación de las leyes del trabajo que se dividían las materias en un segundo párrafo de esta fracción, pasó a ser una adición como fracción XXXI al artículo 123 del propio ordenamiento magno, con la correlativa adición de materias reservadas a las federales en las siguientes materias: cinematográfica, hulera y azucarera, empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, industrias conexas a concesionarios federales, conflictos que afecten a dos o más entidades federativas, contratos colectivos declarados obligatorios en más de una entidad federativa y se cambió la redacción de trabajos realizados en el mar y zonas marítimas por trabajos que ejecuten en zonas federales.

**6. Decreto publicado en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1942.
(Decreto por el cual se reforma el artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Por causas que fueron consideradas suficientes, en el año de 1928 se practicó una reforma constitucional para ajustar el número de diputados al H. Congreso de la Unión, a una nueva base proporcional respecto del número de habitantes representados por cada uno.

"El aumento de eficacia en las labores que era de esperarse de una asamblea menos numerosa; la posibilidad de una selección mejor, cuando el voto público pudiera manifestarse para designar sólo un número prudente de representantes y el hecho de no corresponder al crecimiento de la población un parejo auge de la riqueza pública, fueron las causas fundamentales de aquella reforma, que cambió la base de representación a un diputado por cada cien mil habitantes, en lugar de uno por cada setenta mil, como la Constitución lo mandaba hasta entonces.

RIGIDEZ PRAGMÁTICA, LOS PRIMEROS 50 AÑOS DE VIGENCIA

"Las razones que tuvieron presentes hace trece años para ampliar el grupo elector de cada diputado federal vuelven, en concepto del Ejecutivo de mi cargo, a tener validez en la actualidad: las cifras preliminares del último censo de población acusan un considerable crecimiento de ésta; la prosperidad económica no corresponde a las expectativas, debido principalmente a causas externas que se agravan con la entrada de diversos países americanos en una guerra cuya duración no puede preverse; en la preparación de las leyes sigue preponderando la idoneidad de los legisladores sobre su simple número, y de la observación de los hechos se desprende el convencimiento de que una asamblea deliberante demasiado numerosa raras veces puede examinar con profundidad los asuntos que trata.

"...las funciones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión no requieren un número de miembros para ser desempeñadas que pudieran equipararse al total de los legisladores en Estados donde priva el régimen parlamentario.

"En cambio, parece razonable esperar que la ponderada reducción que adelante propondré, acendrará la conciencia de la responsabilidad que cada diputado adquiere ante sus electores, quienes siendo más numerosos y dueños de más bastos intereses, influirán mejor sobre la conducta pública de aquel ciudadano a quien hayan designado su representante. La dignidad del cargo resultará enaltecida con la selección que lógicamente habrá de practicar el electorado, una vez que sea constitucionalmente limitada en número la asamblea representativa.

"Por fin, se experimentará en los gastos públicos un ahorro saludable y muy en consonancia con el austero espíritu de economía que debe prevalecer en esta época de nuestra vida patria."¹¹⁹

b) Estudio de la reforma.

La población de México aumentó de 1930 a 1940, de acuerdo con los datos del V y VI Censo General de Población de 16.5 millones a 19.7 aumentando el ritmo de crecimiento de 1.10 a 1.72¹²⁰.

¹¹⁹ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 19 de diciembre de 1941, pág. 3

¹²⁰ Enciclopedia de México. "Población". Tomo 11, México, Secretaría de Educación Pública Cia. Editora de Enciclopedia de México. 1987, pág. 6519

CAPÍTULO III

Esta variación a la Ley Suprema fijó la representatividad de los diputados, en relación con la población en 1 por cada 150,000, o fracción que rebasara 75,000; tomando en consideración los datos estadísticos de población, la reforma reducía en 65 el número de diputados.

7. Decreto publicado en el Diario Oficial de 8 de enero de 1943.
(Decreto que reforma las fracciones V y VI del artículo 82 y el párrafo tercero de la fracción III del 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Cuando la Ley Fundamental del país se reformó a efecto de ampliar el periodo constitucional del Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión a un término de seis años, se tuvieron en cuenta razones de dos órdenes: primero, aquellas en que se funda la necesidad de alejar prudentemente entre sí las épocas de agitación político-electoral, para impedir que una proximidad excesiva entre ellas cause innecesario derroche de energías, inevitable trastorno en las actividades económicas e inquietudes susceptibles de reflejarse en todos los órdenes de la vida nacional; y después, la exigencia derivada de la técnica moderna de gobierno, que demanda la elaboración previa de un programa cuya realización está siempre condicionada a un lapso razonable.

"No existiendo en nuestro régimen constitucional la posibilidad de reelección de los funcionarios, la mayor amplitud del periodo de ejercicio, dentro de ciertos límites, tiene una utilidad indudable para los intereses públicos. Esta circunstancia determinó la reforma constitucional que prolongó a tres años el periodo de ejercicio de los diputados al Congreso de la Unión al mismo tiempo que se consignó de manera absoluta, en el pacto Federal, el principio de la No Reelección; y a la vez se completó aquella modificación, por lo que respecta al Senado de la República, fijando en seis años el periodo de ejercicio de los senadores.

"Con una simple diferencia de grado, las mismas causas existen en los Estados de la Federación para estimar que es indispensable otorgarles la posibilidad legal de que se fije, en las Constituciones que los rigen, una duración para el periodo de los ejecutivos locales equivalentes a la del mandato presidencial. También las actividades gubernativas de las Entidades Federales reclaman una planificación que es más necesaria cuando hay

un programa nacional de gobierno, el cual no es posible cumplir con entera eficacia, si el Ejecutivo de la Unión no cuenta con el concurso de las autoridades locales, a cuyos titulares en consecuencia, debe permitírseles disponer del tiempo que demande el desarrollo de sus propios planes gubernativos, en forma tal que dejen a sus sucesores el menor número de obras por concluir y de responsabilidades por afrontar.

"Existe una fuente más de prematura agitación política del ambiente nacional, la cual nace de la gran anterioridad con que debe cumplirse el requisito de separación impuesto por la Ley Fundamental lo mismo a los miembros del Ejército que se encuentren en servicio activo, que a los Secretarios y Subsecretarios de Estado, así como a los Gobernadores de las Entidades Federales, cuando cualquiera de ellos aspire a ser electo a la Primera Magistratura del país. Tal requisito debe cumplirse un año antes de la fecha en que haya de efectuarse la elección, y en la amplitud de ese plazo estriba, a juicio del Ejecutivo, el inconveniente que aquí se señala.

"Es indudable que el legislador al establecer la condición mencionada, se inspiró en un principio fundamental de los regímenes democráticos; a saber: la igualdad en que debe colocarse a cada ciudadano respecto de los demás que contiendan con él para un puesto de elección popular. La investidura militar y cualquiera otra de alto rango y autoridad ejecutiva, confieren preeminencia de hecho a sus titulares frente a quienes carecen de ella y en tales circunstancias la contienda cívica se libraría con notoria ventaja para los primeros...

"La práctica ha demostrado que el requisito constitucional que aquí se examina tal como se encuentra establecido, da oportunidad a que se desaten las actividades electorales con excesiva anticipación a la fecha del acto electoral, a tal extremo, que cuando menos una sexta parte del período de gobierno la marcha de la administración y el curso ordinario de la vida nacional se ven seriamente entorpecidos por la temprana agitación, acortar con prudencia tal plazo en nada menoscaba, a juicio del suscrito, las seguridades que el Pacto Federal estatuye para que no se infrinja el servicio democrático de igualdad a que antes se ha aludido."¹²¹

¹²¹ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 13 de diciembre de 1940, págs. 2 y 3

b) Estudio de la reforma.

Se reduce de un año a seis meses el tiempo de separación de servidores públicos que pretendan aspirar a la Presidencia de la República, así como el no estar en servicio activo en caso de pertenecer al ejército. Se adicionó a los servidores antes regulados con esta disposición: Secretarios o Subsecretarios, a los Jefes de Departamento Administrativos, Secretarios Generales y al Procurador General de la República.

Con la reforma constitucional igualmente se obtuvo alargar más la necesidad de hacer pronunciamientos a favor de Secretarios de Estado hasta finales del mes de septiembre u octubre, del año previo a las elecciones, y con ello, prolongar la fuerza política del Presidente en turno que invariablemente disminuye con la simple elección del candidato del partido en el poder a la titularidad del Ejecutivo Federal.

8. Decreto publicado en el Diario Oficial de 10 de febrero de 1944. (Decreto que modifica los artículos 32, 73, fracción XIV; 76, fracción II, y 89, fracciones IV, V y VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma. (Iniciativa del Diputado Angel H. Corzo Molina del Partido de la Revolución Mexicana).

"Primero. Que el texto actual de la Suprema Ley de la República no menciona a la Aeronáutica Militar Nacional, omisión que no permite a esta ser, dentro del Estado Mexicano, otra institución armada de la categoría del ejército de tierra firme y de la Marina de Guerra.

"Segundo. Que esa omisión constitucional debe desaparecer, ya que la experiencia ha probado suficientemente que se les resta mucha libertad de acción y, por lo mismo, eficacia, a los efectivos aéreos cuando sólo se emplean en la guerra como elementos de ejército de tierra firme, o de ejército marítimo, es decir, como partes integrantes de entidades bélicas que nada más pueden moverse en el espacio de dos dimensiones.

"Tercero. Que debe ser subsanada esa omisión lo más pronto posible, atendiendo, sobre todo, a que hoy por hoy ningún Estado, puede dejar de proveer eficaz y perentoriamente a su seguridad, supuesto que todos estamos al cabo de la conflagración

desencadenada en 1939, la que México no pudo eludir, es consecuencia de la política de agresión que han adoptado determinadas potencias militares."

b) Estudio de la reforma.

Propuesta de iniciativa presentada ante la XXXVIII Legislatura del Congreso de la Unión, en el párrafo segundo del artículo 32 se adicionó a la Fuerza Aérea, y para pertenecer a ella se requiere ser mexicano por nacimiento; en el 73, fracción XIV, se incluyó igualmente a la Fuerza Aérea como una de las instituciones armadas de la Unión, sobre la cual el Congreso puede legislar para levantar y sostenerlas; por lo que hace al 76, fracción II, se dio al Senado la prerrogativa de aprobar los nombramientos de altos jefes de la Fuerza Aérea y en el 89, se estableció como obligación y facultad del Presidente de la República con relación a la misma institución armada (Fuerza Aérea): nombrar a sus jefes superiores, a los demás oficiales y disponer de la fuerza armada permanente, de la cual la Fuerza Aérea pasó a ser parte (fracciones IV, V y VI).

9. Decreto publicado en el Diario Oficial de 21 de septiembre de 1944.

(Decreto que reforma los artículos 73, fracción VI, base 4a.; 94 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Ninguna base más firme para cimentar la prosperidad, desarrollar la respetabilidad de la Nación y afirmar la confianza pública que el ejercicio de una administración de justicia capaz de garantizar la independencia, la honestidad y la sabiduría de sus Magistrados. Dentro de las conquistas de la ciencia constitucional y con apoyo en la experiencia de los pueblos más civilizados, tales fines solo pueden alcanzarse poniendo en ejecución el principio de inamovilidad judicial.

"Este principio en la necesidad de fomentar la competencia de los jueces merced a la especialización de las funciones que les están encomendadas, robustecer su espíritu de independencia como garantía de imparcialidad absoluta en el ministerio de la ley y estimular su probidad como consecuencia de la seguridad en la conservación de sus investiduras, alejándolos de las agitaciones políticas que en tantas ocasiones desvirtúan y tuercen la aplicación de la justicia.

"Es esencia de la inamovilidad judicial el que un juez no sea removido si cumple con el deber que tiene de aplicar, recta e imparcialmente las leyes del país; pero, en nuestro medio social, se impone la necesidad de que el Presidente de la República esté en aptitud de destituirlo, con aprobación de las Cámaras de la Unión, cuando su conducta no se ajuste a las obligaciones inherentes al desempeño de su cargo.

"En efecto, la remoción de un funcionario judicial no puede quedar siempre supeditada a la demostración de su culpabilidad por medio de pruebas irrefutables dentro de procedimientos jurídicos comunes, tanto porque a menudo resulta en extremo difícil encontrar esas pruebas, cuanto porque el espíritu público de nuestro país no está suficientemente acostumbrado a denunciar los casos en que las autoridades judiciales incurrían en inmoralidad o en violación de la ley.

"En esa virtud, el Ejecutivo de mi cargo considera conveniente dejar al Presidente de la República la responsabilidad de apreciar, en conciencia, la conducta de los jueces. Cuando, por presunciones bien fundadas, estime que el mal comportamiento de un funcionario judicial amerita su remoción, se dirigirá a las Cámaras de la Unión a efecto de que -si éstas aprueban su resolución, en los términos legales relativos- se dicte la destitución propuesta.

"De esta manera, la inamovilidad judicial no representará un obstáculo para separar de sus cargos a los jueces penales o incompetentes y, en cambio, proporcionará una garantía eficaz para que aquellos que ejerzan de modo irreprochable sus atribuciones, mantengan incólume su independencia, sientan estímulo para crecer con el estudio de su sabiduría y tengan una defensa para sustentar los dictados de su rectitud.

"Con el sentimiento de la responsabilidad histórica que contrae, el Presidente de la República nos arrostrará el peligro de exponerse a una crítica sana del país, proponiendo destituciones que, por injustificadas, podrían ser motivo de una desaprobación del Congreso de la Unión. Pero, al mismo tiempo, frente a casos señalados por la opinión nacional como de inmoralidad en las actividades de un mal juez, se sentirá de antemano apoyado por la Nación y contará con la colaboración de las Cámaras para depurar la administración de justicia.

"Dada la significación de las razones que anteceden, no parece necesario fundar con mayor amplitud esta iniciativa, la cual se basa sobre el resultado obtenido en otros países, tras de siglos de experiencia.

"La tesis de la inamovilidad judicial representa una conquista del pensamiento constitucional, al mismo tiempo que una conquista revolucionaria incorporada a la Constitución de 1917 como consecuencia del anhelo ferviente de justicia del pueblo mexicano."¹²²

b) Estudio de la reforma.

Se adicionó un último párrafo al artículo 111 de la Constitución, el cual pretende, inadecudadamente, dar un principio de "garantía de audiencia" a los funcionarios judiciales que se encontraban sujetos a un régimen disciplinario directo al Presidente de la República desde 1928, con un procedimiento de resolución "en conciencia" el que continuaría por varias décadas más.

La supuesta garantía se incluyó señalando este último párrafo que el Presidente de la República antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oíría a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar *en conciencia* la justificación de tal solicitud. Con ello el sumarisimo juicio que tendría el servidor judicial se limitó a dicha audiencia con el titular del Ejecutivo, ya que una vez realizada la acusación, históricamente, durante la vigencia de este sistema disciplinario de los funcionarios judiciales, no se registra oposición alguna de los legisladores a la voluntad del encargado del Ejecutivo en turno.

10. Decreto publicado en el Diario Oficial de 21 de abril de 1945. (Decreto que reforma el párrafo quinto del artículo 27 Constitucional).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Primera. Que las facultades del Poder Público fijadas en la Constitución a medida que se desenvuelve la vida económica del país, exigen establecer nuevas normas o limitaciones a la propiedad privada, especialmente de los elementos naturales que, de acuerdo con el principio general que informa el artículo 27 constitucional, son

¹²² Red Jurídica Nacional (intranet), S.C.J.N., Legislación Federal, C.P.E.U.M., antecedentes, 1999.

originariamente propiedad de la Nación. El objeto de esta ampliación de facultades es facilitar el aprovechamiento de las riquezas naturales y hacer posible la construcción de obras que, como las presas de captación y sistemas de riego inherentes, siguen siendo programa básico del gobierno...

"Tercera. Que para fomentar la producción agrícola del país, es necesario impulsar un Programa de Riegos, tendiente: a ganar al cultivo agrícola las tierras de la región árida donde la agricultura sin riego es antieconómica por imposible; a suplir las deficiencias de las lluvias en las regiones de buen ciclo, donde frecuentemente se presentan años escasos o irregulares o a abastecer los cultivos que se emprenden fuera de la época de lluvias; o a suplementar las necesidades de los cultivos exigentes de agua, durante los meses secos, en las regiones húmedas del país.

"Cuarta. Que para llevar a cabo el programa anterior; así como para fomentar los aprovechamientos hidroeléctricos, tan necesarios para el desarrollo industrial y agrícola del país, se requiere la utilización industrial de los recursos hidráulicos de la cuenca de la corriente por aprovechar, ya que las aguas permanentes a menudo son insuficientes para satisfacer las necesidades de agua de los cultivos o las de generación de energía, y deben suplementarse con las aguas intermitentes y las torrenciales debidamente regularizadas que, constituyendo la mayor aportación, provienen del curso alto del cauce y de los afluyentes directos o indirectos de la corriente principal, ya sean permanentes, intermitentes o torrenciales.

"Sexta. Que la utilización cada vez mayor y más frecuente de las aguas del subsuelo para el abastecimiento de las poblaciones, abrevadero de ganado, usos industriales o para el cultivo agrícola reclama que se establezcan bases legales que permitan reglamentar y controlar su aprovechamiento, sin menoscabar la iniciativa privada y aceptando como norma general que el dueño de un predio puede alumbrar y apropiarse libremente las aguas subterráneas en su propio terreno, salvo en los casos en que medie interés público...

"Séptima. Que por las razones anteriores, es necesario modificar el párrafo quinto del artículo 27 constitucional atribuyendo el carácter de propiedad nacional a las aguas permanentes, intermitentes y torrenciales de los manantiales y corrientes que directa o indirectamente afluyan de manera natural a las corrientes, lagos, lagunas o esteros de

RIGÍDEZ PRAGMÁTICA, LOS PRIMEROS 50 AÑOS DE VIGENCIA

*propiedad nacional, y que, asimismo es necesario dar el carácter de nacionales a las aguas subterráneas, abarcando, en el propio precepto, las bases legales que mejoren la legislación reglamentaria y faciliten la conservación y desarrollo de los recursos hidráulicos del país.*¹²³

b) Estudio de la reforma.

Este cambio constitucional establece nuevas normas a la propiedad privada respecto de elementos naturales, primordialmente de las aguas nacionales, que por principio constitucional son propiedad originaria de la Nación, a fin de facilitar su aprovechamiento de forma primordial en beneficio social, que forman prioridad del gobierno de la República, tales como presas de captación y sistemas de riego.

Con la reforma se precisó el alcance del término de dar a la propiedad privada un necesario beneficio social.

La variación de la ley suprema después del régimen presidencial del General Manuel Ávila Camacho, quedó de la siguiente manera:

PRESIDENTE:	Total de reformas por:		Total Acumulado por:		Origen de las reformas en %:			
	Decreto	Artículo	Decreto	Artículo	Presidente		Otros	
Lázaro Cárdenas del Río	Ejec 6 otro 4	Ejec 7 otro 8	Ejec 18 Otro 9	Ejec 44 otro 24	<u>Dec.</u> 67%	<u>Art.</u> 65%	<u>Dec.</u> 33%	<u>Art.</u> 35%
Manuel Ávila Camacho	Ejec 7 otro 3	Ejec 12 Otro 6	Ejec 25 otro 12	Ejec 56 otro 30	<u>Dec.</u> 68%	<u>Art.</u> 65%	<u>Dec.</u> 32%	<u>Art.</u> 35%

Total de reformas acumuladas por decreto: 37

Total de reformas acumuladas por artículo: 86

¹²³ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 29 de septiembre de 1943, págs. 3 y 4

CAPÍTULO III

H. MIGUEL ALEMÁN VALDÉS**(1o. de diciembre de 1946 al 30 de noviembre de 1952)**

**1. Decreto publicado en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1946.
(Decreto que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Ardua y apasionante se ofrece ante nuestros ojos, en la perspectiva de los esfuerzos hechos por nuestro pueblo para dar realidad a sus libertades, la evolución de las varias doctrinas que han orientado a la educación..."

"Todo lo que somos y todo lo que vamos asegurando en constante pugna contra el dolor, la injusticia y el mal, los celos y la ignorancia, no lo estimamos tanto por lo que vale para nosotros cuanto por lo que puede servir de guía para el bien de quienes vendrán a substituirnos en la tarea de mejorar y de enaltecer la función de México. Es natural, por lo mismo, que a cada instante de hondas definiciones, haya correspondido en la historia de nuestra patria un intenso examen de los principios que rigen la educación; es decir: de la dirección en la que los hombres que están haciendo nuestro presente creen adecuado trazar la ruta por la que los hombre de mañana desfilarán.

"Tal preocupación merece ser contemplada con gran respeto y las reformas que suscita no son ejemplo de una versatilidad peligrosa de los espíritus. Antes son prueba, incontrovertible, de su honrada y robusta vitalidad.

"A una actitud de ese género obedeció la modificación aprobada con el propósito de proporcionar al artículo tercero de nuestra Constitución Política una precisión que indicará patentemente la voluntad de justicia social que, como hombre y como revolucionario, soy el primero en reconocer.

"Pero acontece que la redacción del artículo que menciono ha servido para desviar el sentido de su observancia, para deformar parcialmente su contenido y para provocar, en algunos medios un desconcierto que procede afrontar con resolución, eliminando en su origen las tendenciosas versiones propaladas con la intención de estorbar el progreso que ambicionamos..."

"En momentos en los que es menester prepararnos a vencer los obstáculos del periodo de postguerra, creo que los miembros de esta Asamblea coincidirán conmigo en la convicción de que las primeras tareas educativas son de importancia suprema ya que la escuela es el laboratorio del porvenir y de ella dependerá el éxito con que arrosten las próximas promociones todas las experiencias que les plantea un mundo en trance de urgente reconstrucción.

"De ahí que, en el proyecto que motiva esta exposición, el Ejecutivo se haya esforzado por definir el alcance de los términos empleados para eludir, así, los errores de interpretación que han deparado pretexto a las controversias y a los enconos y haya adoptado un criterio en el que los postulados de la Revolución Mexicana no sólo se manifiesten coherentemente sino rebasen el marco estrecho que limita el artículo en que me ocupo, pues, en la obra de redención cultural que nos interesa no puede haber preferencia exclusiva para el camino intelectual de la formación del hombre, la cual requiere ante todo un acertado equilibrio de los valores espirituales y materiales y no se alcanzaría, de manera adecuada, sin un desarrollo congruente del conocimiento, el sentimiento y la voluntad.

"De ahí también la necesidad de extender la acción normativa de los preceptos encauzadores de la enseñanza a un campo que el texto de 1934 no enfoca concretamente: el de la educación para la defensa de la unidad nacional y el de la educación para el orden de la convivencia internacional.

"Uno y otro aspectos son, por naturaleza recóndita, inseparables. La conflagración que hemos atravesado atestiguó dolorosamente que la organización y la conservación de la paz no podrán lograrse sin dos condiciones complementarias: la existencia de unidades nacionales invulnerables a la corrupción de corrientes tiránicas y agresivas, como el nazifacismo, y el sentido universal de una democracia que haga imposible la acumulación de todo el poder de un pueblo en las manos de un dictador.

"Sin la primera de esas dos condiciones, la colaboración mundial implicaría una tentación, perpetua de predominio para los poderosos y un peligro ininterrumpido, de sumisión y renuncia, para los débiles. Sin la segunda, la esencia misma de cualquier pacto sería frustranea (sic), porque donde la arbitrariedad de un tirano se substituye a la

*soberanía del pueblo, desaparece la responsabilidad general y porque, para ser eficiente, la seguridad colectiva debe estar apoyada en la solidaridad de toda la Humanidad..."*¹²⁴

b) Estudio de la reforma.

La iniciativa de reforma constitucional fue firmada por el Presidente de la República y por su Secretario de Educación Pública, el Doctor Jaime Torres Bodet; los diputados del sector obrero formularon contraproyecto el 22 de diciembre de 1945 y en este se eliminó el primer y segundo párrafo del texto vigente a partir de 1934: *"La educación que imparta el Estado será socialista, y, además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del Universo y de la vida social."*¹²⁵

Plantea que la educación que imparta el Estado -Federación, Estados y Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de solidaridad internacional en la independencia y en la justicia. El criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

El contenido de esta reforma demuestra la irreflexión que se dio ante la modificación previa de 1934, la cual no alcanzó legitimidad entre el pueblo mexicano que no deseaba una educación socialista para sus hijos.

Un aporte importante que se da en esta reforma es la definición constitucional de democracia que se contiene en la fracción I, inciso a) que considera a la misma no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Es en esta ocasión, en que se hace extensiva la gratuidad de la educación a todo nivel educativo impartido por el Estado al contener en su fracción VII: *"Toda la educación que el Estado imparta será gratuita"*, en su redacción previa, la fracción IV, párrafo

¹²⁴ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 18 de diciembre de 1945, pág. 3

¹²⁵ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 81

tercero señalaba: "La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente".

**2. Decreto publicado en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1946.
(Decreto por el cual se reforma la fracción VIII del artículo 73 y adiciona la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Este proyecto se funda, principalmente, en la consideración de que una vez que afortunadamente se ha logrado la rehabilitación del crédito público, tanto dentro como fuera del país, después de la explicable caída que padeció durante la época revolucionaria y la inmediatamente posterior, conviene al Estado se imponga un límite tan saludable como el que derivará, necesariamente, de la adopción de los textos que se proponen, pues de ese modo no solamente se evitará que sobre las generaciones futuras se haga caer un peso no compensado con un aumento correlativo de riqueza, sino que además se sentará una base sólida para que los compromisos que se contraigan puedan satisfacerse.

"No significa lo anterior que el Estado deba abandonar la realización de obras útiles y a veces indispensables para la comunidad por el solo hecho de que su ejecución no provoque un aumento en los ingresos públicos. Esas obras se han hecho y deben seguirse haciendo, pero no con recursos obtenidos mediante crédito, sino con los derivados de los impuestos.

"En realidad la presente iniciativa no hace sino recoger, elevándola a la norma constitucional, una regla de sana política que desde el año de 1934 ha inspirado a los Gobiernos nacionales. En efecto, los empréstitos de caminos, de riego, de ferrocarriles, de electricidad, de puertos libres, de obras públicas han tenido siempre un destino de la naturaleza indicada en párrafos anteriores; en cuanto a los empréstitos en su casi totalidad han obedecido a fines semejantes. Por el contrario, varios de los empréstitos contratados durante el siglo pasado no tendían sino a cubrir deficiencias presupuestales y eso explica muchas de las dificultades que de ellos derivaron para el país..."¹²⁶

¹²⁶ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 31 de octubre de 1945, pág. 3

b) Estudio de la reforma.

En esta alteración del orden constitucional a los artículos 73, fracción VIII y 117, fracción VIII, el Ejecutivo Federal incluyó en el máximo ordenamiento jurídico de nuestro país, la regulación del principio de que el crédito público, lo mismo el Federal que el Local o Municipal, no pueden comprometerse sino para la ejecución de obras que directamente provoquen un incremento en las rentas de la entidad usuaria del crédito, con excepción de emergencias nacionales declaradas por el Presidente de la República en términos del artículo 29, operaciones de conversión, o regulación monetaria interior o de colaboración con organizaciones de estabilización monetaria internacional.

El texto aprobado para la fracción VIII del artículo 73 quedó como actualmente se aprecia en la primera parte de esta fracción; por otra parte, el artículo 117 incluyó la fracción VIII, como prohibición absoluta de Estados y Municipios para celebrar empréstitos, sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir incrementos en sus respectivos ingresos.

**3. Decreto publicado en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1946.
(Decreto por el cual se reforma la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).****a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.**

"Que a fines de 1940, la Suprema Corte de Justicia dictó varias decisiones sosteniendo que los textos en vigor de la Constitución son bastantes para que el legislador secundario cree en favor del Estado un recurso para llegar a la Suprema Corte. De haber persistido esa interpretación lo mismo la iniciativa de 1937 que ésta, serían innecesarias; pero como en 1941 la Suprema Corte volvió al criterio de 1936 y, todavía mas, declaró explícitamente que sólo una reforma constitucional podría conceder jurisdicción a la Suprema Corte en los negocios de que se viene hablando, si se está de acuerdo, como seguramente lo estarán el Congreso y las Legislaturas Locales, en que es injusta y antijurídica la situación que ahora existe y que permite a los intereses privados, a través del juicio de amparo, llegar a la Suprema Corte y no en cambio a los intereses públicos, la única solución parece ser abordar el problema planteado en 1937...

"2. La preocupación por hallar una fórmula para que la Suprema Corte de Justicia logre desahogar el gran rezago que agobia a su Sala Civil, ha venido acentuándose, como es natural, en los últimos años... Parece bastante para el propósito que la presente iniciativa persigue, anotar el hecho de que la Sala Civil, que como antes se expresa es la que padece de gran rezago de negocios, no verá aumentada su competencia ni directamente por la reforma constitucional ni por las leyes que de ella deriven, sino que de manera especial la Sala Administrativa cuyos negocios marchan sensiblemente al día. Esto aparte de que, desde ahora, el Ejecutivo expresa su opinión en el sentido de que no iniciará, aprobada la reforma, sino las leyes que sea absolutamente preciso para que los negocios de mayor importancia por la tesis que encierra o por el interés patrimonial que signifiquen, pueda llegar a la Corte.¹²⁷

b) Estudio de la reforma.

Esta segunda reforma al artículo 104 constitucional tuvo como objeto plantear la atribución de los Tribunales de la Federación para conocer de controversias del orden civil o criminal suscitados sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o tratados internacionales, además de que las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia, en los juicios de segunda instancia, o de resoluciones de tribunales administrativos creados por ley federal y dotados de autonomía para dictar sus fallos, en que la Federación esté interesada; lo anterior, con la adición de un segundo párrafo al artículo alterado, en su fracción I.

**4. Decreto publicado en el Diario Oficial de 12 de febrero de 1947.
(Decreto por el cual se reforman las fracciones X, XIV y XV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"La Reforma Agraria ha pasado por el proceso histórico que las condiciones del país necesariamente le imponían: una primera etapa de acción dirigida a quebrantar al poder político, económico y social de los latifundistas y una segunda etapa que tiene que

¹²⁷ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 31 de octubre de 1945, págs. 11

CAPÍTULO III

caracterizarse por ser técnica, al encaminarse a superar la situación económica y moral del trabajador del campo.

"El progreso integral de México exige resolver en forma inaplazable las cuestiones del campo, persiguiéndose como objetivos la elevación económica y moral del campesino y el aumento de la producción agrícola.

"Si el campesino poseedor de la tierra ha de mejorar su situación para convertirse en un verdadero factor del desenvolvimiento económico de México, es necesario crear las condiciones objetivas necesarias.

"Dentro de estas ideas, la extensión de tierra que una persona o familia campesina puede cultivar, se halla en relación directa con los útiles e implementos de trabajo de que dispone, y, por consiguiente, con el desarrollo tecnológico y científico de cada época...

"Los legisladores en materia agraria, desde hace tiempo se han percatado de que el reparto ejidal debe ser un proceso dinámico que debe ajustarse a las nuevas necesidades, y, por tal motivo, han aumentado la unidad individual de dotación, como sucedió en el Código Agrario en vigor.

"Ahora bien, además de la exigencia de incrementar una vez más la unidad de dotación mencionada, para darle mayor permanencia e importancia a esta medida que constituye un paso hacia adelante en la estructuración de la agricultura nacional, se estima conveniente que la reforma quede incluida en la Constitución de la República.

"Por consiguiente, debe reconocerse la necesidad de adicionar la fracción X del artículo 27 constitucional, en los términos de esta iniciativa.

"Quizá no sea exagerado afirmar que el postulado fundamental de la Revolución de 1910 fue el de acabar con el sistema latifundista de posesión de la tierra, característico de la época, y con todas las consecuencias que de él se derivan para la economía general del país y para la agrícola en particular.

"Junto a ese principio central, y como su consecuencia lógica, existía y sigue existiendo el de erigir un nuevo sistema de propiedad - más justiciero - caracterizado por la posesión de la tierra por todos los campesinos que, o habían sido despojados por la violencia o fueron víctimas del proceso de concentración de grandes extensiones territoriales.

RIGÍDEZ PRAGMÁTICA, LOS PRIMEROS 50 AÑOS DE VIGENCIA

"La lucha revolucionaria no se libró en vano. Hoy día, podemos decir que existe ya como realidad que puede palpase, un sistema de propiedad ejidal que, junto al de la pequeña propiedad - también muy considerable - constituyen la base económica de la explotación agrícola del país..."

"Pero es la fracción XV, del propio artículo 27, la disposición que pone, quizá más énfasis a este respecto cuando declara que las autoridades agrarias "no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola en explotación e incurrirán en responsabilidades, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que afecten".

"Sin desconocer ese objeto original de la Revolución Mexicana - el de respetar y estimular el desarrollo de la auténtica pequeña propiedad - y sólo con el propósito circunstancial y eminentemente transitorio de simplificar los trámites y formalidades agrarias, así como para reducir hasta donde fuera posible los procedimientos que podrían estorbar el reparto agrario, se reformó el artículo 27 para disponer en su fracción XIV que los propietarios afectados con resoluciones agrarias "que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo"...

"La posesión de certificados de inafectabilidad es y debe ser condición necesaria para que se abra la vía de amparo, ya que la expedición de aquéllos es el reconocimiento, de parte del Estado, de que efectivamente se trata de una auténtica pequeña propiedad. De optar por otro camino el reparto agrario estaría expuesto, como lo estuvo en el pasado, a seguir un proceso lento a consecuencia de procedimientos de mala fe de parte de supuestos pequeños propietarios.

"De esta manera, al mismo tiempo que se protege el derecho de los pequeños propietarios, sigue en pie, como hasta ahora, la privación del derecho de amparo para los grandes terratenientes, con objeto de que el reparto agrario pueda tener la celeridad necesaria para dotar de tierras a todos los campesinos que aún carecen de ella..."

"De acuerdo con los datos del censo de 1940, de 1.185,697 predios de pequeños propietarios, 1.002,780, esto es, el 85% del total eran de una superficie inferior a diez hectáreas; el resto, esto es 182,917 o sea el 15% eran predios con una superficie que fluctuaba entre diez y doscientas has.

CAPÍTULO III

"De todas estas consideraciones y, sobre todo, de la necesidad de incrementar la producción agrícola en forma perceptible e inmediata, se desprende la justificación de una reforma constitucional como la que me permito someter al H. Congreso de la Unión para que se restituya a favor de los auténticos pequeños propietarios el derecho de recurrir al juicio de amparo para dar plena efectividad a la garantía de la pequeña propiedad que establece nuestra Carta Magna.

"Por constituir una de las preocupaciones fundamentales en materia agraria, el desenvolvimiento y protección de la auténtica pequeña propiedad, se considera conveniente que formen parte de la fracción XV del artículo 27 constitucional los conceptos que establecen las dimensiones de la pequeña propiedad agrícola y ganadera y que contiene el Código Agrario en vigor, pues a semejanza de lo relativo al tamaño de la parcela ejidal, este señalamiento forma parte importante de la estructura de nuestra agricultura.

"Por lo que se refiere a las superficies que se señalan como pequeña propiedad para cultivos especiales, se incluye el de la caña de azúcar por constituir un cultivo de ciclo vegetativo mayor de un año.

"Es necesario hacer notar que el concepto de pequeña propiedad ganadera es motivo de modificaciones aumentando la superficie a la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en vista de que, el desarrollo de la producción pecuaria que tiene grandes posibilidades por la cantidad de tierras con pastos existentes en el país, requiere que se organicen explotaciones con amplios recursos que, además de dar una buena atención técnica a los ganados, estén en posibilidad de construir aguajes suficientes de los que se carece generalmente en nuestros pastizales."¹²³

b) Estudio de la reforma.

Se precisó en la fracción X, que además de tierras y aguas se dotaría de bosque a la comunidad que no los tuviera, se agregó un segundo párrafo en la fracción en el cual se determinó que la dotación individual no debería ser menor de 10 hectáreas de terrenos de riego humedad, o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras; en la

¹²³ Red Jurídica Nacional (intranet), S.C.J.N., Legislación Federal, C.P.E.U.M., antecedentes, 1999.

fracción XIV, se agregó un tercer párrafo que dispuso que los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad podrán promover juicio de amparo contra la privación o afectación agraria, y por último, en la fracción XV, se precisó que debería entenderse como pequeña propiedad en relación con tierras de riego o humedad, una de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero y ocho de monte o áridos, en materia ganadera, la tierra suficiente para criar hasta quinientas cabezas de ganado.

5. Decreto publicado en el Diario Oficial de 12 de febrero de 1947.

(Decreto que adiciona el párrafo primero de la fracción primera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"CONSIDERANDO que las necesidades de la vida colectiva que está llamado a cumplir el gobierno de los municipios tienen su carácter concreto y local que satisfacen a través de los servicios públicos a ellos encomendados;

"CONSIDERANDO que los ayuntamientos tienen como función principal la de suministrar servicios que hagan la vida cómoda, higiénica y segura, que requieren más preparación técnica y conocimiento de las necesidades peculiares de la comunidad municipal que la capacidad política que requiere para participar en la ciudadanía federal;

"CONSIDERANDO que como todos los miembros integrantes de la comunidad local, va a ser de la organización política, sin distinción de sexos, se hayan interesados en la buena gestión de los asuntos de la vida municipal, es evidente la necesidad de que la mujer intervenga en las funciones electorales relativas a la designación de los miembros de los ayuntamientos, tanto para elegir a los municipios como regidores, como para ser nombrada para éstos cargos;

"CONSIDERANDO que como la materia municipal se encuentra sometida a la competencia de los estados, procede incluir en la Constitución Federal, mediante la reforma o adición correspondiente, el precepto que establezca el acceso a la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de la mayor importancia, como es de la vida común del municipio; lo que permitirá ver inicialmente un resultado que podrá servir para que después se atribuya a la mujer una más amplia y general capacidad electoral,

CAPÍTULO III

*tanto en la esfera jurídica de los estados, como en la correspondiente a la ciudadanía federal.*¹²⁹

b) Estudio de la reforma.

Se incluyó por primera vez la posibilidad de dar voto activo y pasivo a las mujeres, aunque la esfera de ejercicio de dichos derechos se restringió al ámbito municipal, al precisar que en las elecciones municipales participarían las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.

El presidente Miguel Alemán Valdés, en 1947, dio a la mujer mexicana, la igualdad en derechos políticos municipales, en 6 años el presidente Ruíz Cortines terminaría por hacer efectiva la esfera de derechos inherentes a la mujer al otorgárselos en materia federal, eliminando criterios sexistas.

6. Decreto publicado en el Diario Oficial de 29 de diciembre de 1947. (Decreto que adiciona la fracción X del artículo 73 de la Constitución General de la República.).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma. (Iniciativa del Diputado Luis Márquez Ricaño del Partido Revolucionario Institucional).

"El poder público tiene obligación de velar por que las energías y los recursos económicos de la colectividad se encaucen hacia fines de producción útil, evitando su despilfarro en actividades que tradicionalmente se han considerado nocivas para el individuo y para la sociedad, tales como los juegos de azar, las apuestas y los sorteos o rifas en donde muchas veces con el aliciente de una ganancia fácil se explota al público y se corrompe a la juventud.

"La experiencia obtenida durante la vigencia de la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas demuestra que se obtienen los mejores resultados en la represión del juego y en la reglamentación y vigilancia de los que deban considerarse permitidos, si la competencia es de materia federal y no simplemente local, tanto desde el punto de vista de la uniformidad de los conceptos generales que deban presidir las

¹²⁹ Red Jurídica Nacional (intranet). S.C.J.N., Legislación Federal, C.P.E.U.M., antecedentes, 1999.

disposiciones legales que para el efecto se dicten, como en lo que se refiere a la mayor eficacia en la labor represiva y vigilante de las autoridades.

*"Con ese propósito consideramos conveniente se dé competencia al Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia de juegos con apuestas, sorteos y rifas de todas clases, para que sea la Federación la que dicte las leyes y reglamentos que deben regir, y con el auxilio de las autoridades locales organice y mantenga la vigilancia y control de los juegos y rifas que se considere pertinente permitir."*¹³⁰

b) Estudio de la reforma.

Nuevamente una alteración al Pacto Político original, en el cual los Estados de la Federación ven restada una atribución legislativa, en esta ocasión corresponde a la materia de regulación de los juegos de apuesta y sorteos.

La nueva prerrogativa de los legisladores federales se hizo incluyendo en la fracción X del artículo 73, el rubro precisamente de juegos de apuesta y sorteos, ubicándoles inmediatamente después de la capacidad para legislar en materia de comercio en el propio párrafo primero de la fracción citada.

7. Decreto publicado en el Diario Oficial de 2 de diciembre de 1948.

(Decreto que declara adicionada la fracción I del artículo 27 de la Constitución de la República).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"El artículo 27 Constitucional que estatuye que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación la cual ha tenido, y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas, así como de imponer en todo tiempo la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación; estableciendo además, el régimen a observar para que los particulares, nacionales o extranjeros, puedan tener el dominio de las tierras y aguas de la nación.

¹³⁰ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 9 de diciembre de 1947, págs. 6

CAPÍTULO III

"Sin embargo, el citado artículo 27 no prevé la posibilidad de que los Estados extranjeros puedan adquirir, dentro del territorio nacional, bienes inmuebles para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

"Hasta ahora, México ha tenido oportunidad de tener en propiedad, en diversos países de Europa, Asia y de este Hemisferio Occidental edificios para el uso inmediato para sus representaciones diplomáticas, sin que le haya sido posible satisfacer últimamente necesidades de la misma índole en cuanto a los estados extranjeros, por que la Ley Fundamental del País no contiene disposiciones claras que permitan adquisiciones de esta naturaleza en justa correspondencia a los principios internacionales de reciprocidad .

"En esa virtud, pertinente es adicionar la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que los Estados antes mencionados puedan adquirir, en propiedad privada y con las limitaciones que adelante se expresan bienes inmuebles.

"Ahora bien: el régimen de propiedad para aquellos Estados conforme a la adición que se propone, estará regido por otros principios.

"a) El estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá conceder autorización a los Estados extranjeros a juicio de la Secretaría de Relaciones, para que adquieran bienes inmuebles;

"b) Dichos bienes deben estar ubicados en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, y

"c) Solo podrán adquirir en propiedad privada, los bienes inmuebles indispensables para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

"Justificado es que la propiedad privada de los Estados extranjeros dentro del territorio nacional, se rija por los anteriores enunciados. Pues la intervención que tendrá, en los términos de la presente iniciativa, la Secretaría de Relaciones, para que, a su juicio, se otorguen las autorizaciones del caso, y sea razonable; ya que si en lo que respecta a extranjeros (personas físicas), el texto actual del párrafo primero de la fracción primera del artículo 27 le da idéntica facultad, con mayor justificación debe tenerla cuando los adquirentes sean Estados extranjeros, por ser el órgano idóneo del Ejecutivo al través del cual tienen lugar las relaciones con las potencias extranjeras.

"Debe señalarse preferentemente que no porque medie solicitud de un Estado extranjero se concederá autorización, toda vez que la expresada Secretaría de Relaciones deberá negarla en estos casos:

"I.- Si México no goza de los mismos derechos o de derechos que se estimen equivalentes en el país solicitante; es decir: cuando el principio de reciprocidad quede satisfecho, y

"II.- Si, a juicio de aquella dependencia del Ejecutivo, motivos de orden público interno así lo exigen.

"Y puesto que las embajadas o legaciones generalmente radican donde no tienen su asiento los órganos supremos de la Nación, lógico es que la cláusula con que se adiciona la fracción I del artículo 27 determine: Que los edificios de que se trate deben estar ubicados en el lugar de la residencia de los Poderes Federales. Por otro lado, como estas propiedades serán destinadas al uso directo de embajadas o legaciones, sólo debe permitirse la adquisición de bienes inmuebles indispensables para la satisfacción de esos servicios, de este modo, resulta intocado el espíritu que informa en esta materia cualquier precepto, por la clara distinción que establece entre el régimen de propiedad a que están sujetas las personas físicas que no tienen la calidad de mexicanos, que bien puede ser con fines mercantiles, y el que privará con respecto de los Estados extranjeros que nunca será con finalidades de lucro.

"Las consideraciones anteriores fundan la presente iniciativa de adición a la fracción primera del artículo 27 de la Constitución General de la República, la cual propongo a vuestra Soberanía, que quede concebida en los términos siguientes:"¹³¹

b) Estudio de la reforma.

Esta reforma constitucional se dio por la necesidad de incorporar principios de Derecho Internacional Público a su normatividad, ello en cuanto a establecer la capacidad de las naciones extranjeras para adquirir propiedad en la residencia permanente de los Poderes Federales en territorio nacional para sus embajadas o legaciones. El principio se incluyó precisando algunas condicionantes como: que esté de acuerdo con el interés público interno, siempre que exista reciprocidad y a juicio de la Secretaría de Relaciones

¹³¹ Red Jurídica Nacional (intranet), S.C.J.N., Legislación Federal, C.P.E.U.M., antecedentes, 1999.

CAPÍTULO III

Exteriores. La reforma una vez aprobada entró en vigencia, de acuerdo con su único transitorio, el 3 de diciembre de 1948.

**8. Decreto publicado en el Diario Oficial de 2 de diciembre de 1948.
(Decreto que declara reformada y adicionada la fracción I del artículo 20 de la Constitución General de la República).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"El artículo 20 de la Constitución General de la República, en su fracción I consagra como garantía individual de todo acusado que será puesto en libertad inmediata, en cuanto lo solicite, siempre que se reúnan estas dos condiciones: a) que el delito motivo de su proceso no merezca pena mayor de cinco años de prisión, y b) que otorgue la fianza o caución que el juez le señale y la cual no podrá exceder de la cantidad de 10,000 pesos.

"Seguramente, hace treinta años, cuando el legislador fijó como máximo de la garantía la cantidad de 10,000 pesos, esta cantidad representaba una suma de dinero bastante para responder al interés social predominante que en todo proceso penal existe y para arraigar al procesado de tal suerte que quedara sujeto al juicio y no eludiera, en su caso, el cumplimiento de la pena que le fuere impuesto. Más si esto fue así en aquella época, ahora, en los últimos años y por razones económico-sociales que no es del caso analizar, la suma de dinero 10,000 pesos ha resultado insuficiente, prestándose a que, con frecuencia, los delincuentes no sólo burten a los tribunales, sino que, además y tratándose de delitos patrimoniales resulte para ellos provechosisimo el otorgar la garantía dispuestos a perderla, ya que de antemano saben que se les hará efectiva al sustraerse a la acción de la justicia, para disfrutar tranquilamente del producto de su delito.

"Además, como las compañías afianzadoras cobran una prima determinada por la garantía que otorgan, se da en todos los procesos en que la libertad bajo fianza procede muchos de ellos por delitos graves, incluso homicidios se da, repito, el caso de que por una suma irrisoria el procesado quede de hecho impune; por ejemplo, en los delitos de robo cuya cuantía no excede de 2,000 pesos (piénsese en que son los más numerosos y que los ejecutan ladrones profesionales) un ratero que se apodera de 2,000 pesos en la hipótesis que casi nunca se realiza, de que el juez le fija como monto de la garantía el

doble de lo robado, es decir 4,000 pesos, obtendrá de hecho su libertad con 400 pesos precio de la fianza, en seguida se sustraerá a la justicia y obtendrá una utilidad de 1,600 pesos o 1,500 pesos. Otro ejemplo ofrecido día con día en las cortes penales, es el de homicidios presentados como ejecutados en riña (el rijo en nuestro medio es un peligroso delincuente) y en los cuales el inculpaado logra su libertad y casi siempre su impunidad, por 300 pesos o 500 pesos que paga a la compañía fianzas que lo garantiza ante el juez. De esta suerte la vida de un hombre nada vale, el delito patrimonial resulta un buen negocio; la ley y los tribunales represivos son burlados, la delincuencia se fomenta y la sociedad siente que carece de protección frente al criminal, desprestigiándose, con todas sus fatales consecuencias, la administración de justicia penal se intento remediara mal semejante reformando el Código Penal del Distrito y Territorios Federales por decreto publicado en el Diario Oficial del 9 de marzo de 1946, agravando la penalidad de los delitos patrimoniales para hacer improcedente la libertad condicional en buen número de ellos, fijándose al efecto una pena de prisión cuyo término medio aritmético es mayor de cinco años. Sin embargo la reforma en cuestión no ha dado resultado, pues, en primer lugar, tratándose de robos, fraudes, abusos de confianza, falsificaciones y otros más de relativa poca cuantía; pero que son los que con mayor frecuencia se cometen por delinquentes habituales, la libertad caucional procede y el delito sigue siendo un buen negocio para sus autores y muchos otros casos, como los delitos que cometen los empresarios de garitos, (juegos prohibidos) los de asociación delictuosa, lesiones graves y homicidios presentados como ejecutados en riña, sigue procediendo la libertad bajo fianza no mayor de 10,000 pesos, con las graves consecuencias antes apuntadas.

"De lo anterior se desprende que, independientemente de la revisión necesaria al Código Penal es indispensable que la fianza o caución que se otorgue para la libertad provisional, sea, en realidad, por su monto, auténtica garantía para la justicia, lo que supone una reforma ineludible del artículo 20 constitucional en su fracción primera, reforma que me permito proponer se lleve a cabo en los términos siguientes:..."¹³²

¹³² Red Jurídica Nacional (intranet), S.C.J.N., Legislación Federal, C.P.E.U.M., antecedentes, 1999.

CAPÍTULO III

b) Estudio de la reforma.

Esta adecuación constitucional, del artículo 20, fracción I, se realizó al efecto de actualizar las hipótesis de procedencia y cuantías de las fianzas de los gobernados sujetos a proceso penal. Se varió en primera instancia el monto, el cual se elevó el monto original máximo de \$10,000.00 hasta los \$250,000.00, a menos que hubiese beneficio económico, en cuyo caso sería hasta de 3 tantos del beneficio indebido obtenido; se precisó la hipótesis de procedencia ya no cuando la sanción máxima del delito fuese de 5 años, estableciendo un término medio aritmético de la pena en 5 años.

9. Decreto publicado en el Diario Oficial de 10 de febrero de 1949. (Decreto que adiciona la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Es de todos vosotros conocida la anarquía que por lo que respecta a tributos fiscales en materia de cerveza se ha venido observando en el panorama nacional, influyendo con ello la desconfianza, fabricación defectuosa, competencia ilícita y desleal y, otros perjuicios que se han venido sufriendo por la disparidad cuando este producto es llevado a través de algunos Estados de la República.

"Esta anarquía que connota un desequilibrio constante en esta industria que da vida a infinidad de trabajadores nacionales, llevó a la necesidad de que se estudiara al través de las convenciones nacionales fiscales celebradas en los años de 1925, 1933 y 1947, para unificar el sistema tributario que una vez aprobado, dará estabilidad a dicha elaboración.

"Los gobiernos de los Estados que concurrieron a dichos eventos fiscales, en una mayoría que sobrepasó a las dos terceras partes, por conducto de sus representantes debidamente autorizados, aceptó la tesis de que la tributación sobre la producción y consumo de cerveza se hiciera federal, dado que desde el punto de vista ingresal, los erarios estatales no sufrirían merma alguna en sus recursos, sino muy por el contrario, aprovecharían mayores coeficientes por la simplicidad y control de las contribuciones."¹³³

¹³³ Exposición de Motivos en Informe relativo de la 2a. Comisión de Puntos Constitucionales, en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 21 de diciembre de 1948, pág. 8

b) Estudio de la reforma.

Se adicionó en la fracción XXIX, rubro quinto con un inciso g) a efecto de posibilitar al Congreso para establecer contribuciones, ahora sobre producción y consumo de cerveza. En tanto el federalismo fiscal fue paulatina y constantemente desapareciendo, al dejar carentes de atribuciones a los Estados para gravar actividades productivas relevantes a nivel nacional, en esta ocasión correspondió el turno a la producción y consumo de cerveza, alejando cada vez más de la necesaria autarquía a las Entidades Federativas, indispensable para la consolidación del federalismo político y económico.

10. Decreto publicado en el Diario Oficial de 28 de marzo de 1951.

(Decreto que adiciona el artículo 131 y reforma el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Ha sido práctica parlamentaria ya ancestral en el Estado mexicano que ese H. Congreso de la Unión otorgue al Ejecutivo Federal la facultad de elaborar todas las disposiciones complementarias de las Leyes Fiscales y no simplemente la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia. Esta costumbre, no privativa de México, es conocida por la doctrina extranjera como Leyes Marcos, porque el órgano legislativo se limita a sentar en ellas mismas los principios generales del ordenamiento si descender a los detalles, los cuales son encomendados al Poder Ejecutivo tanto por lo que respecta a su precisión cuanto por lo que atañe a adaptarlos a las exigencias cotidianas, dentro del marco que ha sido trazado por los principios rectores consignados en las propias leyes.

"Dicha costumbre, sin duda ha señoreado, en materia fiscal, la actitud que ese H. Congreso de la Unión ha asumido con frecuencia cuando ha otorgado al Poder Ejecutivo Federal facultades para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, agregar o suprimir fracciones a dichas tarifas y restringir o aún prohibir la importación, exportación y tránsito de productos, artículos y mercancías que afecten desfavorablemente la economía del país, como ha venido haciendo en las Leyes de Ingresos de la Federación o en otras también de carácter fiscal.

"La práctica aludida, sin embargo, por obedecer a una necesidad impuesta por la realidad, tanto patria como la de todos los países, especialmente en los estudios de los

CAPÍTULO III

derechos administrativos y fiscal o financiero, lejos de que deba desaparecer, es indispensable que se conserve. Mas para ello, todo auténtico estado de derecho, como lo es el Estado Mexicano debe constitucionalizarla a efecto de que tenga como fundamento no una simple costumbre, como hasta ahora, sino una clara institución jurídica...

"Por medio de la adición que se propone al texto constitucional citado, nuestro sistema fiscal, en este punto, dará plena realización a los principios de elasticidad y suficiencia en la imposición, estando el Estado en posibilidad, tanto material como jurídica, de adecuar los aranceles a las necesidades imperantes en el país en un momento determinado."¹³⁴

b) Estudio de la reforma.

El comercio exterior es extremadamente dinámico y por su propia naturaleza, rebasa la capacidad soberana de un Estado en su propia regulación. Cualquier variación importante en los factores internacionales redundará en aumento o disminución de los precios de las mercancías que el país importa o exporta; lo anterior aunado a una rigidez del propio funcionamiento del poder legislativo que opera con dos periodos de sesiones al año hacen que un lapso importante del año sólo se encuentre reunida la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el cual carece de atribuciones legislativas; además de lo anterior, el tiempo que pueden llevar a cabo las discusiones parlamentarias, pueden provocar que decisiones trascendentes en la materia, resulten inoportunas a fin de evitar lesiones al interés nacional. Con base en lo anterior se concluye que la atribución del Presidente de la República para legislar en materia de comercio exterior es conveniente.

El sistema de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, se encuentra implícito actualmente dentro del sistema de imposición de contribuciones en la importación como en la exportación de artículos, mercaderías y productos; este sistema se integra por conceptos definidos que alteran, la determinación final de los impuestos a pagar tales como: *unidad, precio oficial, cuota fija y cuota ad-valorem*, con la facultad concedida al Ejecutivo se varía cualquiera de los anteriores elementos, obteniendo como resultado el aumento o disminución de impuestos a la importación o la exportación.

¹³⁴ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 5 de diciembre de 1950, págs. 3 y 4

Es necesario recordar que además de las barreras arancelarias, existen las no arancelarias consistentes en permisos e incluso prohibición de ingreso o egreso de mercancías por cuestiones de seguridad o interés nacional, facultades que igualmente tiene concedidas el presidente.

A partir de esta reforma el Ejecutivo cuenta con tal prerrogativa al incluir el párrafo segundo del artículo 131 constitucional.

**11. Decreto publicado en el Diario Oficial de 11 de junio de 1951.
(Decreto que reforma el artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"El artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que se elija un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil, y el artículo 52 de la Ley Electoral Federal ordena que se haga la división territorial de la República en distritos electorales con arreglo al último censo de población.

"A partir de la vigencia de la Constitución de 1817 (sic), y de modo especial en la última década, el aumento de población de nuestro país ha sobrepasado las previsiones de la investigación demográfica, por lo que, ante el problema de un aumento desmesurado de representantes, con las complicaciones consiguientes y dificultades de deliberación en un cuerpo muy numeroso y las erogaciones en aumento creciente, el Ejecutivo de la República se vio precisado a promover en los años 1928 a 1941, reformas al artículo 52 constitucional, tendientes a modificar la base numérica de la elección, buscando mantener el equilibrio entre las realidades del país y la integración de la Cámara de Diputados.

"Los datos preliminares de la Dirección General de Estadística sobre el censo de población efectuado en el presente año producen la cifra de 25'564,218 habitantes, lo que significa un índice de crecimiento de algo más de 30% sobre el censo de 1940, lo que determinará en caso de mantenerse la actual base numérica de la elección un aumento proporcional de diputados.

CAPÍTULO III

"La consideración de que las razones que se tuvieron presentes para promover las precedentes reformas vuelven a tener validez, en estos momentos, y la circunstancia de que la actual composición de la H. Cámara de Diputados, además de constituir una adecuada representación de los habitantes, ha permitido el mejor despacho de los negocios de su competencia, han llevado al Ejecutivo de mi cargo a estimar la conveniencia de modificar la base proporcional de habitantes para la elección de diputados, elevándola a la cifra de ciento setenta mil habitantes o fracción mayor de ochenta mil, por lo que teniendo en cuenta los censos correspondientes de las entidades federativas hará ascender aproximadamente, a 157 el número de ciudadanos representantes."¹³⁵

b) Estudio de la reforma.

El aumento demográfico que se registra oficialmente cada 10 años a través del censo de población, continúa produciendo modificaciones constitucionales; en esta ocasión correspondió al Presidente Miguel Alemán Valdés proponer dicha modificación, actualizando con ello el aumento de la base de determinación del número de habitantes a ser representados por un diputado, ubicándolo en 170,000, ésta reforma obviamente tendría una vigencia aproximada de 10 años, hasta el próximo Censo.

12. Decreto publicado en el Diario Oficial de 19 de febrero de 1951.

(Decreto que reforma los artículos 73, fracción VI, base cuarta, párrafo último; 94, 97, párrafo primero, 98 y 107 de la Constitución General de la República).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Es propósito de esta iniciativa, cuyos fundamentos serán motivo de análisis ulterior, afrontar los problemas de mayor importancia que suscitan la administración de Justicia Federal y la del orden común del Distrito y Territorios Federales. Mediante ella, y dentro del ideario apuntado en su último informe rendido al H. Congreso de la Unión, el suscrito da expresión concreta a su altísimo interés por un servicio público que es presupuesto de armonía social y condición de la tranquilidad espiritual del pueblo..."

¹³⁵ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 19 de diciembre de 1950, págs. 42 y 43

"El problema más grave que ha surgido en el campo de la Justicia Federal, ha sido suscitado por el rezago de juicios de amparo que existe en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El fenómeno ha adquirido tan graves proporciones que entraña una situación de verdadera denegación de justicia. El Ejecutivo de mi cargo considera, por ende, que no es posible demorar más su solución.

"El sistema que propongo para resolverlo parte de los siguientes supuestos:

"Primero. Mantener intangible la autoridad e independencia de la justicia de la Federación, garantizando la inamovilidad de los actuales Ministros de la Suprema Corte de Justicia, e introduciendo procedimientos que permitan la inamovilidad de los actuales Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito que sean de nuevo designados y reúnan los requisitos de esta reforma y preparen una futura inamovilidad de los de nuevo ingreso. Tal inamovilidad se justifica no sólo en atención al servicio público importantísimo que tienen a su cargo, sino porque integran uno de los tres poderes a quienes la Constitución encomendó el ejercicio concreto de su soberanía, precisamente el Poder al que se confía la suprema tarea de ser el intérprete de la Constitución.

"Segundo. Respetar, en absoluto, el campo actual de procedencia del juicio de amparo, preciada institución mexicana que tan eficazmente ha servido para garantizar a los gobernados el respeto a su vida, a su libertad y a su honra y el pleno ejercicio de sus derechos individuales públicos frente a cualquier posible extralimitación de los gobernantes...

"Tanto la ciencia política como la experiencia constitucional de los pueblos más civilizados demuestran la necesidad de que los titulares de órganos jurisdiccionales nacionales y supremos encuentren garantizadas su independencia mediante su permanencia en el cargo que les ha sido confiado, para que, en su augusta función de administrar justicia, sus decisiones se inspiren en un espíritu puro de su misión al derecho, alejados de apetitos e intenciones extrañas a su superior misión.

El ejecutivo a mi cargo, al formular esta Iniciativa, reafirma su fe en el principio de la inamovilidad judicial en el orden federal; significando así el respeto que le merecen los más altos depositarios del Supremo Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de sugerir un procedimiento apto para conducir a una más justificada inamovilidad para los jueces federales inferiores y sin olvidar las medidas que, para casos concretos de

deshonestidad o de mala conducta, autoriza la parte final del artículo 111 de la Constitución.

El régimen inadecuado y francamente anacrónico que preside a la distribución de competencias entre los diversos órganos del Poder Judicial de la Federación, ha redundado en la formación de un rezago de amparos pendientes de sentencia en la Suprema Corte de Justicia, que progresivamente alcanza cifras más alarmantes...

"A esta iniciativa se acompaña el folleto editado por la Suprema Corte y que se intitula "El Problema del Rezago de Juicios de Amparo en Materia Civil", que contiene el anteproyecto que sometió aquel Alto Tribunal a la consideración del Ejecutivo y los estudios que lo precedieron.

"Propone la Suprema Corte la modificación de los artículos 94 y 98 de la Constitución, a fin de que se designen cinco Ministros Supernumerarios, quienes en ningún caso integrarán el Pleno, y suplirán en la Sala correspondiente, siempre que la falta temporal no exceda de un mes, a alguno de los Ministros numerarios.

"No es extraña a nuestra tradición constitucional una proposición similar; pues el texto del primitivo artículo 91 de la Constitución de 1857, estableció también que en la Suprema Corte habría cuatro Ministros Supernumerarios, que la reforma del 22 de mayo del año de 1900, elevó a la categoría de Ministros Propietarios...Por estas razones, el Ejecutivo a mi cargo acoge en sus propios términos la reforma propuesta por la Corte, y somete a vuestra consideración, la reforma a los artículos 94 y 98 de la Constitución Federal, pero estimando que el citado artículo 94 debe sufrir otra modificación, para dar lugar a la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Amparo, de acuerdo con las fundamentaciones que más adelante apuntaré...

"Si la competencia de que actualmente goza la Suprema Corte de Justicia es la fuente de la acumulación de negocios en tan Alto Tribunal, nuevas normas constitucionales deben organizar nuevos sistemas de competencia, que por su carácter constitucional tendrán la rigidez necesaria a efecto de que una ley secundaria no pueda atentar contra las atribuciones del Poder Judicial de la Federación, como lo pretendió algún proyecto legislativo.

"En estas consideraciones apoyo las reformas que deben introducirse al texto del actual artículo 107 de nuestra Carta Magna. De este modo, siguiendo la misma técnica

constitucional que establece aquel precepto, el amparo directo en materia civil, penal y del trabajo debe corresponder tanto a la Suprema Corte de Justicia como a los Tribunales Colegiados de Circuito. Y será del conocimiento de la Corte, cuando se interponga contra sentencias definitivas o laudos por violaciones cometidas en ellos; pero, en cambio corresponderá su resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando intentado también contra sentencias definitivas, se trate de violaciones substanciales cometidas durante la secuela del procedimiento...

"Esta norma no puede prevalecer, por las mismas razones antes apuntadas, motivando ello la fracción VIII del artículo 107 que se propone, con arreglo a la cual la Corte sólo conocerá de la revisión contra las sentencias pronunciadas en amparos indirectos, cuando se reclame la constitucionalidad de una ley; cuando la autoridad responsable sea federal y cuando se reclame, en materia penal, únicamente la violación del artículo 22 de la Constitución. En los demás casos, corresponderá el conocimiento de la revisión a los Tribunales Colegiado de Circuito..."¹³⁸

b) Estudio de la reforma.

Los jueces con jurisdicción en el Distrito y Territorios Federales serían designados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se adicionó en el párrafo cuarto de la base cuarta, fracción VI del artículo 73 "y los que con cualquiera otra denominación se creen" a la lista de estos jueces, ya contenida como: jueces de primera instancia, menores y correccionales; en el párrafo sexto se limitó el ejercicio de la función jurisdiccional para los jueces antes citados a 6 años.

En el artículo 94 se incluyeron como integrantes del Poder Judicial de la Federación a los Tribunales Colegiados en Materia de Amparo y Unitarios en Materia de Apelación; se dispuso la existencia de cinco ministros supernumerarios que no integrarían el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

Por lo que toca al artículo 98 en su primer párrafo dispuso que la falta de un ministro que no excediera de un mes sería suplida con uno de la Sala Supernumeraria; en el artículo 107, se adicionan 6 fracciones, en la fracción I se precisó que el juicio de

¹³⁸ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 1o. de noviembre de 1950, págs. 7 a 11

CAPÍTULO III

amparo sólo procede a petición de parte agraviada, se precisó el alcance de la suplencia de la queja y se incluyó al Ministerio Público como parte en todos los juicios de amparo.

**13. Decreto publicado en el Diario Oficial de 16 de enero de 1952.
(Decreto que reforma los artículos 43 y 45 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"I. Que es facultad del Congreso de la Unión conforme a la fracción II del artículo 73 de la Constitución Federal erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de 80,000 habitantes y los elementos necesarios para proveer su existencia política.

"II. Que el Distrito Norte de Baja California, que adquirió el carácter de Territorio Federal a partir de la reforma del artículo 43 constitucional, publicado en el Diario Oficial de 7 de febrero de 1931, reúne en concepto del Ejecutivo dos requisitos exigidos por el mencionado artículo 73 para ser erigido en Estado, como lo muestra la presentación de sus actuales condiciones demográficas y económicas que a continuación se hace:

"III. Que la población actual de ese Distrito rebasa con mucho al límite mínimo que marca el precepto constitucional, pues llega, según los datos del censo de 1950, a 226,967 habitantes, con una densidad por km.2 de 3.18, que comparada con la que tenía en 1930, de 48,327 habitantes, con una densidad por km.2 de 0.71, representan un extraordinario aumento de 410.02% en 20 años, obteniendo en forma gradual, ya que esa población fue en 1940, conforme con el censo de ese año, de 78,907 habitantes;

"Que por la acción del Gobierno Federal, sus actividades agrícolas, industriales y mercantiles han tenido un creciente desarrollo, traducido en el auge de la industria, de la pesca, alimentada por la abundancia de diversas y valiosas especies en ambos litorales; del florecimiento de las industrias de transformación (despite de algodón, empaque de mariscos, elaboración de vinos de uva, fabricación de aceite de olivo, etc.) las que cuentan además con el poderoso aliciente de la franquicia de la libre importación de maquinaria, implementos y materias primas; del desarrollo de las industrias extractivas, efectivo en lo que se refiere a las salinas, incipiente y prometedor respecto de minerales como el cobre, el oro y la plata, y potencial en lo que ve al petróleo, de cuya existencia en el subsuelo, las exploraciones llevada a cabo dan indicios satisfactorios.

"Además, en los últimos cinco años, la agricultura se ha incrementado principalmente en lo correspondiente a algodón, linaza, trigo, vid, olivo y alfalfa, lográndose cultivar en el próximo anterior hasta 170,000 hectáreas, con una producción valorada en 110 millones de pesos. Se terminó la presa "Morelos" del Río Colorado, para regar 200 mil hectáreas incluyendo gran parte de los canales de derivación...Se han construido caminos que permiten la comunicación expedita entre las regiones potencialmente más ricas como son el Tijuana-San Quintín, el Mexicali-San Felipe, Tijuana-Mexicali, Tijuana-Tecate y Tijuana- San Luis Río Colorado...

"V. Que el panorama anterior adquiere todo su relieve al traducirlo en datos estadísticos comparativos, que son reveladores del progreso alcanzado en la economía del territorio durante los últimos años.

"Como reflejo de la actividad económica general del Territorio, tenemos los siguientes datos fiscales sobre ingresos anuales:

"1930, 5'297,647.77; 1945, 9'361,633.80; 1949, 21'893,519.44; 1951, 32',074,000.00.

"Que todo lo hasta aquí expuesto acredita plenamente, a juicio del Ejecutivo, que respecto del Territorio Norte de Baja California se satisfacen los requisitos objetivos que el artículo 73 constitucional en su fracción II demanda para que pueda ser erigido en Estado de la Federación. Pero además, el Ejecutivo al formular la presente iniciativa encaminada a ese objeto, piensa que la transformación de un Territorio en Estado tiene un alto valor moral para sus habitantes, colectiva e individualmente considerado, pues con el sentimiento de su autonomía política, les inculca la clara conciencia de su mayor responsabilidad en los destinos de la entidad que ha sido puesta en sus manos."¹³⁷

b) Estudio de la reforma.

Varía la situación jurídica del Territorio de Baja California Norte en el máximo ordenamiento legislativo, dejándole a partir de ese momento como Estado.

Se incluye en el artículo 43 al Estado de Baja California como parte integrante de la Federación y se elimina consecuentemente como Territorio al final del artículo; el

¹³⁷ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 21 de noviembre de 1951, págs. 2 y 3

CAPÍTULO III

nombre oficial del Estado es Baja California, y no Baja California Norte, la *quasi* homónima si se denomina Baja California Sur con lo cual ya se distingue de la anterior.

El artículo 45 regresa a su texto original: "Los Estados y Territorios de la Federación conservarán las extensiones y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos"¹³⁸.

La variación de la ley suprema después del régimen presidencial del licenciado Alemán Valdés, quedó de la siguiente manera:

PRESIDENTE:	Total de reformas por:		Total Acumulado por:		Origen de las reformas en %:			
	Decreto	Artículo	Decreto	Artículo	Presidente	Otros		
Manuel Avila Camacho	Ejec 7 otro 3	Ejec 12 Otro 6	Ejec 25 otro 12	Ejec 56 otro 30	Dec. 68%	Art. 65%	Dec. 32%	Art. 35%
Miguel Alemán Valdés	Ejec 12 otro 1	Ejec 19 otro 1	Ejec 37 otro 13	Ejec 75 otro 31	Dec. 74%	Art. 71%	Dec. 26%	Art. 29%

Total de reformas acumuladas por decreto: 50

Total de reformas acumuladas por artículo: 106

I. ADOLFO RUIZ CORTINES

(1o. de diciembre de 1952 a 30 de noviembre de 1958)

1. Decreto publicado en el Diario Oficial de 17 de octubre de 1953.

(Decreto que reforma los artículos 34 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Considerando que la mujer mexicana, generosa y desinteresadamente ha prestado su valiosa aportación a las causas más nobles, compartiendo peligros y responsabilidades con el hombre, alentándolo en sus empresas e inculcando en sus hijos los principios morales que han sido firme sostén de la familia mexicana.

¹³⁸ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 892

"Considerando que, a partir de la Revolución y consciente de su alta misión en las vicisitudes de nuestras luchas libertarias, la mujer ha logrado obtener una preparación cultural, política y económica, similar a la del hombre, que la capacita para tener una eficaz y activa participación en los destinos de México.

"Considerando, que siempre he abrigado la convicción de que la mujer mexicana, ejemplo de abnegación, de trabajo y de moral, debe recibir estímulo y ayuda para su participación creciente en la vida política del país, y que durante la pasada campaña electoral, al auscultar el sentir, no sólo de los núcleos femeninos sino de todos los sectores sociales, se puso de manifiesto que existe un ambiente notoriamente favorable al propósito de equiparar al hombre y a la mujer en el ejercicio de los derechos políticos.

"Considerando asimismo, que la intervención de la mujer en las elecciones municipales ha resultado benéfica, se juzga conveniente reformar el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de concederle iguales derechos políticos que al hombre; y reformar el artículo 115 de la propia Constitución, derogando la adición que figura en la fracción I de dicho artículo y que sólo concedió voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales."¹³⁹

b) Estudio de la reforma.

El presidente Adolfo Ruiz Cortines como ya quedó apuntado con anterioridad ha sido el titular del Ejecutivo que durante un sexenio menos modificó la Constitución; con la adecuación constitucional se federalizó la plenitud de derechos políticos de las mujeres, los cuales en tan solo 6 años, pasaron de ser derechos activos y pasivos en materia política de carácter municipal a federal.

Esta única reforma de la Constitución en un decreto y dos artículos fortalece el Estado de Derecho en el país pues facultó a más de la mitad de los ciudadanos a tener plenitud de derechos y goce de sus libertades, saliendo de una organización del Estado con un fuerte machismo, el cual incluso por el contenido de la exposición de motivos se puede apreciar.

La variación de la ley suprema después del régimen presidencial de Ruiz Cortines, quedó de la siguiente manera:

¹³⁹ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 9 de diciembre de 1952, págs. 2 y 3

PRESIDENTE:	Total de reformas por:		Total Acumulado por:		Origen de las reformas en %:			
	Decreto	Artículo	Decreto	Artículo	Presidente		Otros	
Miguel Alemán Valdés	Ejec 12	Ejec 19	Ejec 37	Ejec 75	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>
	otro 1	Otro 1	otro 13	otro 31	74%	71%	26%	29%
Adolfo Ruiz Cortines	Ejec 1	Ejec 2	Ejec 38	Ejec 77	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>
	otro 0	otro 0	otro 13	otro 31	75%	71%	25%	29%

Total de reformas acumuladas por decreto: 51

Total de reformas acumuladas por artículo: 108

CAPÍTULO IV

A. ADOLFO LÓPEZ MATEOS.

(1o. de diciembre de 1958 al 30 de noviembre de 1964).

1. Decreto publicado en el Diario Oficial de 20 de enero de 1960.
(Decreto que reforma los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo fracción I del artículo 27 y los artículos 42 y 48 de las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"El Derecho del Mar ha sufrido modificaciones substanciales desde que se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, tanto merced a importantes sucesos como al influjo de nuevas corrientes doctrinales y a la labor de las conferencias internacionales.

"El descubrimiento de hidrocarburos y de otros minerales en la plataforma continental, los recientes avances técnicos que han permitido la explotación económica de esos recursos naturales y la realización de que tal plataforma sumergida no es sino la continuación física y geológica del territorio de la nación, figuran entre las razones que han determinado la creación de nuevas y la modificación de viejas instituciones y categorías jurídicas...

"La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar fue centro de confluencia de antiguas y de nuevas corrientes, y a la vez, punto de partida de desarrollos futuros. Su importancia difícilmente podría ser sobrestimada. Las cuatro convenciones que adoptó, consideradas en su conjunto, representan un punto de equilibrio entre la codificación del derecho preexistente y los imperativos de la evolución progresiva del Derecho Internacional entre la práctica de los Estados y la doctrina.

"Como consecuencia natural, surge ahora para el Estado Mexicano la necesidad de adecuar su legislación interna a esta nueva situación internacional. Afortunadamente la revisión de la legislación mexicana existente y la creación de nueva, no sólo responde al imperativo de conformarla al nuevo Derecho Internacional. La iniciativa de reformas a la Constitución que se presenta concuerda, con el interés de México, ya que el país contará con instrumentos jurídicos más eficaces para la defensa de sus derechos y para la protección de sus recursos...

CAPÍTULO IV

"Dentro de la estructura de la Constitución mexicana, este propósito puede llevarse a cabo de doble manera:

"Primera. Modificando el párrafo 4º del artículo 27 constitucional, a efecto de incluir también los recursos naturales de la plataforma continental dentro del régimen jurídico que el citado precepto establece. Por su naturaleza y por las características de su explotación, es evidente que debe corresponder a la Nación el dominio directo de la Nación sobre los recursos naturales de la plataforma. Ahora bien, la atribución de este régimen jurídico tiene también otro efecto: el de implicar que el Estado Mexicano es titular de derechos soberanos, ya que el dominio directo de la nación sobre los recursos naturales presupone jurídicamente la existencia de derechos soberanos sobre el sitio en que tales recursos se encuentran...

"Por virtud de la incorporación de la plataforma continental al territorio nacional, o dicho de otro modo, por virtud de sus derechos soberanos sobre la plataforma, el Estado Mexicano no sólo ejercerá el derecho de propiedad sobre esa tierra sumergida, sino todos los actos de soberanía relacionados con la exploración o la explotación de esos recursos, comprendiendo control y jurisdicción plenos, incluso la civil y la penal...

"Las modificaciones que se proponen al artículo 48, en el sentido de que la plataforma continental también depende directamente del Gobierno de la Federación, se justifica plenamente porque, aparte de que no puede entenderse que aquélla sea continuación del territorio de las entidades federativas que tienen costas en los mares de la República, la uniformidad de la legislación, de necesario carácter federal, sobre dicha plataforma así lo exige."¹⁴⁰

b) Estudio de la reforma.

De acuerdo con la tendencia fortalecida por el Derecho Internacional, México adoptó el criterio de aumento de sus derechos soberanos territoriales, variando el contenido del artículo que lista las partes que integran el territorio nacional; esta segunda reforma al artículo 42, varió igualmente el formato del mismo, ya que anteriormente contenía un solo párrafo y señalaba que el territorio nacional se componía por las partes integrantes de la Federación (Estados Federados y Distrito Federal), así

¹⁴⁰ Memoria del Senado. 6 de octubre de 1959, pág. 298

como el de las islas; con la modificación del artículo, pasó a integrarse en seis fracciones adicionando, en congruencia con las doctrinas internacionalistas de la época, entendiendo como territorio nacional la plataforma continental, zócalos submarinos, cayos y arrecifes, así como las aguas de los mares territoriales y el espacio aéreo, estos últimos dos, con los límites que fije el derecho internacional.

La adecuación del constituyente permanente trajo como consecuencia plenos derechos soberanos sobre estos nuevos espacios geofísicos

El artículo 48 se vio, por congruencia, igualmente modificado con el objeto de establecer que islas dependerían de la Federación y cuales de los Estados. Con la reforma a los elementos territoriales del artículo 42, igualmente se dispuso que cayos, arrecifes, plataforma continental, zócalos submarinos, mares territoriales y espacio aéreo, dependerían del Gobierno Federal y cuales de los estados.

**2. Decreto publicado en el Diario Oficial de 5 de diciembre de 1960.
(Decreto que reforma y adiciona el artículo 123 de la Constitución General de la República).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el día 1° de septiembre último, me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el Proyecto de Reformas a la Constitución General de la República, tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado.

"Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

"Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para Instituciones de interés general,

CAPÍTULO IV

constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.

"De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de situaciones jurídicas.

"La adición que se propone al texto constitucional, comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguran, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de sus familiares; jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el periodo de gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia.

"Se reitera el funcionamiento de un Tribunal de Arbitraje al que, además, se le asignan, en forma expresa funciones conciliatorias, para el conocimiento y resolución de los diversos conflictos que puedan surgir entre el Estado y sus servidores.

"Una necesaria excepción se establece a este respecto: los casos de conflicto entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores. Con el propósito de salvaguardar su dignidad y decoro como el órgano máximo que ejerce la función jurisdiccional, se establece la competencia exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de estos conflictos y resolverlos en una sola instancia, conforme al procedimiento que la Ley Reglamentaria establece.

"La iniciativa también prevé que, a reserva de que ese H. Congreso legisle sobre el particular, se continúen observando, como normas reglamentarias vigentes, las disposiciones del actual Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en lo que no se opongan a la adición que se ha proyectado."⁴¹

⁴¹ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 14 de diciembre de 1959, pág. 5 y 6

b) Estudio de la reforma.

Se da la división del artículo 123 en dos apartados, quedando él "A" para regular las relaciones laborales entre los trabajadores y patrones de la iniciativa privada y el "B" normando las relaciones entre los trabajadores al servicio del Estado y este como patrón.

Se reconoce la diferencia esencial de la relación laboral, ya que en el primero, la finalidad del patrón consiste en obtener un lucro, es decir la diferencia entre el precio de producción o adquisición de un bien o mercancía o servicio, y el de su venta o contraprestación, y en el caso del Estado como patrón su finalidad no puede ser coincidente, pero sí de manera exclusiva la satisfacción de los intereses públicos.

El apartado "A" se contenía en 31 fracciones y el "B", en su texto original, abarcó exclusivamente 14.

**3. Decreto publicado en el Diario Oficial de 20 de diciembre de 1960.
(Decreto que reforma el artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).****a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.**

"La iniciativa aprobada por la H. Cámara de Senadores, en su considerando quinto, señala la circunstancia de que la actual composición de la H. Cámara de Diputados constituye adecuada representación nacional, que realiza con eficacia el despacho de los negocios que le competen, y estiman sus autores que la base numérica de habitantes para elección de diputados federales, es conveniente se eleve a la cifra de 200,000 o fracción mayor de 100,000 de acuerdo con el Censo General de Población que acaba de levantarse, con lo que ascenderá, aproximadamente a 177 el número de diputados que integrarán la Cámara de Diputados.

"Las suscritas Comisiones, después de hacer un análisis del contenido de la iniciativa, de las razones en que se funda de la consideración de las Comisiones Dictaminadoras del H. Senado de la República y de los resultados de la experiencia obtenida con las diversas reformas al artículo 52 de nuestra Carta Política, llegan a la conclusión de que es debida y debe aceptarse la reforma aceptada por el Senado.

"El aumento de población en el país, demanda el incremento de nuestras instituciones económicas, sociales y políticas, a un nivel que les permita desempeñar

CAPÍTULO IV

*satisfactoriamente las funciones que le son propias y por lo que toca a la Cámara de Diputados, estas propias comisiones estiman que el aumento aproximado de 15 representantes a esta H. Asamblea Legislativa, derivado de la nueva Base Constitucional que propone la iniciativa enviada por el H. Senado de la República es correcta; aumenta el número de representantes populares en forma similar a las anteriores reformas y sin llegar a igualarse en proporción con el elevado índice de crecimiento de la población, que en la última década alcanza un incremento del 34. 26%...*¹⁴²

b) Estudio de la reforma.

Esta es la penúltima reforma constitucional que se realiza como resultado directo del Censo General de Población, el cual se lleva a cabo cada 10 años, ello ya que se abandonaría, posteriormente el principio de número de habitantes como factor para determinar el número de diputados que integran la Cámara respectiva.

Se aumentó el número de habitantes de 150,000 a 200,000 para designar un diputado, llegándose a conformar la misma con 177 diputados.

El aumento poblacional en una década en el país para 1960, como se percibe llegó a más del 34% por lo que constitucionalmente, implicaría aumentar en ese mismo porcentaje la integración numérica de la Cámara de Diputados; no se materializó en virtud de que se requirió un 33% más de población de 150,000 a 200,000 con lo que finalmente se nulifica prácticamente el aumento de los componentes del cuerpo legislativo.

4. Decreto publicado en el Diario Oficial de 29 de diciembre de 1960. (Decreto que declara adicionado el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Como lo anuncié en mi segundo informe que rendí ante la H. Representación Nacional el 1/o. de septiembre pasado, de que la nación sea la única propietaria de la energía eléctrica, fuente vital para su futuro desarrollo, vengo ante esta H. Cámara a promover, por el digno conducto de ustedes, la correspondiente adición al párrafo sexto del artículo 27 constitucional.

¹⁴² Diario de Debates de la Cámara de Diputados. Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Gobernación, 4 de octubre de 1960, pág. 22

"Es propósito firme de mi gobierno cumplir plenamente los postulados de la Revolución Mexicana, procurando que el desenvolvimiento y progresos nacionales resulten armónicos en sus beneficios para todos los habitantes de la República.

"Para ello se hace necesario aprovechar adecuadamente los recursos naturales de que dispone la nación y todos los elementos básicos que requiere su integración económica. Las crecientes demandas de energía eléctrica en la agricultura, en la industria, en las comunicaciones y transportes, así como en las diversas actividades económicas de la población urbana y rural nos imponen la tarea indeclinable de atenderlas de acuerdo con el ritmo de su crecimiento.

"La prestación del servicio público de abastecimiento de energía eléctrica, comprendiendo la generación, transformación y distribución -expresé en mi informe- así como las demás operaciones o actividades industriales o comerciales de que las mismas pueden ser objeto requieren, como en el caso del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, ser realizados directamente por el Estado, a través de los órganos competentes, ya que México ha sostenido tradicionalmente la tesis de que los recursos naturales y las fuentes de energía básicas, han de estar al servicio de la colectividad y de la elevación de los niveles de vida del pueblo mexicano.

"Para garantizar la efectiva realización de este propósito de que la generación, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica debe sustentarse en razones de beneficio social y no en motivos de interés particular..."¹⁴³

b) Estudio de la reforma.

El México de los años sesenta, en pleno desarrollo social, reafirma la tesis de que los recursos naturales y las fuentes de energía básicas, han de estar al servicio de la colectividad y de la elevación de los niveles de vida del pueblo mexicano, creando con ello los elementos de las áreas estratégicas de desarrollo nacional.

Con la alteración del orden constitucional se aumenta el marco de actividades económicas reservadas al Estado tocándole el turno a la generación, transformación,

¹⁴³ Expediente del Artículo 27. Biblioteca de la Cámara de Diputados Copia de la Exposición de Motivos del presidente Adolfo López Mateos. 20 de octubre de 1960

CAPÍTULO IV

distribución y abastecimiento de energía eléctrica, justificando ello ya que dicha actividad, debe sustentarse en razones de beneficio social y no en motivos de interés particular.

Adiciona el párrafo sexto del artículo 27, y precisa que corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público; por lo anterior, se hace expresa la prohibición de otorgar concesiones en la materia por el Estado.

Con esta redacción, hasta hoy los particulares sólo pueden producir energía eléctrica, ya para su autoconsumo o para vendérsela al Estado pero no directamente a los consumidores. Lo anterior ha sido propuesta de reforma constitucional por el Presidente Ernesto Zedillo, pero, a la fecha, no ha sido aprobado.

5. Decreto publicado en el Diario Oficial de 27 de noviembre de 1961. (Decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del inciso B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Con fecha 5 de diciembre de 1960, en el número 30 Tomo CCXLIII del "Diario Oficial" de la Federación, fue publicado el texto de la reforma del Artículo 123 Constitucional cuya fracción IV del inciso B, aparece en los siguientes términos:

"IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

"En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo, para los trabajadores en general".

"De la lectura del texto publicado y su confrontación con el que se encuentra en la minuta que el Congreso de la Unión envió al Ejecutivo para su promulgación, resulta una disparidad que no es sólo formal, sino que puede contener trascendencia especial.

"En efecto, en la minuta que obra en el expediente del Senado, aparecen agregadas al final del segundo párrafo de dicha fracción, las palabras "En el Distrito Federal".

"Meditar en esta circunstancia que aparentemente podría significar una simple errata de imprenta, hemos llegado a la convicción de que es conveniente agregar al texto publicado las palabras que expresen con exactitud el espíritu del poder constituyente y

para tal efecto consideramos que es necesario en este caso agregar al final del segundo párrafo de la fracción IV del inciso B del artículo 123, en los términos publicados, las siguientes palabras: "En el Distrito Federal y en las Entidades de la República.

"Los fundamentos para apoyar esta reforma son los siguientes:

"Si el salario mínimo que rige en el Distrito Federal se tomara como base para establecer los sueldos mínimos de todos los empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la Federación, en las distintas Entidades de la República, incluyendo a los que figuran en nómina y en lista de raya, independientemente del impacto presupuestal que ello significaría, se producirían consecuencias adversas y perturbadoras de la economía local, puesto que en muchas regiones del país el sueldo mínimo de los trabajadores al servicio del Estado rehusaría en forma excepcional al salario mínimo de los trabajadores de la industria en general de cada localidad creándose, con tal motivo, un desajuste privilegiado contrario a la uniformidad de vida de cada región, cuyo ascenso progresivo debe procurarse siempre como uniforme para los distintos grupos de trabajadores de las localidades...

"El sistema diferencial de salarios de acuerdo con las regiones del país, que establece el artículo 123 para los trabajadores de la industria en general debe considerarse aplicable también para los trabajadores al servicio de la Federación pues los servicios y las obra que él emprende para impulsar las regiones menos desarrolladas, debe crear progresivamente el ascenso económico de ellos sin introducir en la economía local factor perturbador alguno, y muchas veces inflacionario, como podría ser la diferencia de sueldos y salarios que se cubrirían al personal del gobierno federal ocupado en dichas tareas, frente a los salarios de los trabajadores de una región...

"Es indiscutible que el régimen de salario suficiente debe estar en armonía con las condiciones de vida de cada región, tal y como lo establece la propia fracción VI del inciso A) del artículo 123 para el efecto de hacer congruente la fracción IV del inciso B) del artículo 123 con el resto del articulado, tanto en su espíritu como en su letra."¹⁴⁴

b) Estudio de la reforma.

¹⁴⁴ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 19 de diciembre de 1960, págs. 3 y 4

CAPÍTULO IV

Esta modificación constitucional se dio para corregir la seguramente reiterada legislación "de dedo", en virtud de las diferencias que se presentan eventualmente entre el texto autorizado por las cámaras y el que finalmente se publica en el Diario Oficial de la Federación. En el caso de la lectura del texto publicado y su confrontación con el que se encuentra en la minuta que el Congreso de la Unión envió al Ejecutivo para su promulgación, resultó una disparidad, calificada no sólo como formal, sino que podía tener trascendencia especial; lo anterior en relación con la fracción IV del Apartado B del artículo 123 que dispuso que los salarios de los trabajadores del Estado, serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos; se precisó en el segundo párrafo que en ningún caso los salarios podrían ser inferiores al mínimo, para los trabajadores en general. Como ya se especificó en la exposición de motivos, el salario mínimo a que se refirió el constituyente permanente era el vigente en el Distrito Federal, pero no apareció así publicado, por lo que fue necesaria la reforma constitucional.

6. Decreto publicado en el Diario Oficial de 21 de noviembre de 1962.
(Decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del inciso b) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"PRIMERO.- Para impartir una mayor protección a los menores de edad, se estima necesario reformar las fracciones II y III del Inciso "A" del Artículo 123 Constitucional, prohibiendo para aquellos que no han cumplido los dieciséis años, toda clase de trabajo después de las diez de la noche y la utilización de los servicios de quienes no han alcanzado la edad de catorce años; con lo cual, en el primer caso, se les asegura el descanso completo durante la noche y en el segundo, la plenitud del desarrollo de sus facultades físicas y mentales y la posibilidad de la conclusión normal de los estudios primarios.

"SEGUNDO.- Las fracciones VI y IX del Inciso "A" del Artículo 123 Constitucional se ocupan de dos instituciones: El salario mínimo y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, las que por poseer caracteres propios, ameritan

tratamiento distinto, por lo que se propone reservar la primera disposición al salario mínimo y la segunda a la participación de las utilidades.

"TERCERO.- Los salarios mínimos son una de las instituciones fundamentales para la realización de la justicia social. Su fijación por Municipios, conforme al sistema actual, se ha revelado insuficiente y defectuoso; la división de los Estados de la Federación en Municipios, obedeció a razones históricas y políticas que en la mayoría de los casos no guardan relación alguna con la solución de los problemas del trabajo y, consecuentemente, no puede servir de fundamento para una determinación razonable y justa de los salarios mínimos, que aseguren al trabajador una existencia conforme a la dignidad humana, mediante la satisfacción de sus necesidades, tanto materiales, como sociales, culturales y de educación de sus hijos. El crecimiento económico del País no ha respetado, ni podría respetar, la división Municipal, habiéndose integrado, por el contrario, zonas económicas que frecuentemente se extienden a dos ó más Municipios y aún a distintas Entidades Federativas. Por otra parte, el desarrollo industrial ha dado origen a la especialización de la mano de obra, que requiere una consideración adecuada para estimularla, mediante la asignación de salarios mínimos profesionales que guarden relación con las capacidades y destreza del trabajador y cuya función primordial consistirá en elevarse sobre los salarios mínimos generales o vitales, siendo susceptible de mejorarse por la contratación colectiva del trabajo. Ante esas realidades resulta, no sólo conveniente, sino más bien necesario, fijar los salarios mínimos generales o vitales en función de zonas económicas e incorporar a nuestra Legislación el salario mínimo profesional.

"CUARTO.- La modificación de la base para la determinación de los salarios mínimos, presupone la creación de nuevos órganos encargados de fijarlos, proponiéndose para tal efecto: una Comisión Nacional que funcionará permanentemente, única, que de acuerdo con la Constitución procederá a la demarcación de las zonas económicas y a efectuar los estudios necesarios para conocer las necesidades de los trabajadores y las condiciones sociales y económicas de la República y Comisiones Regionales que le estarán subordinadas. La Ley Reglamentaria determinará la manera como deban integrarse tales cuerpos y la participación que en ellos corresponda a las

CAPÍTULO IV

Autoridades locales. Por las razones anteriores se proponen las reformas a las fracciones VI y IX ya indicadas.

"QUINTO.- Una de las aspiraciones legítimas de la clase trabajadora es la de tener derecho a participar en las utilidades de las empresas, sin haberlo logrado plenamente, pues las Comisiones Especiales que deben fijar dicha participación, en los términos de la fracción IX Inciso "A" del Artículo 123 Constitucional, carece de capacidad para ello, ya que la determinación del porcentaje que haya de corresponder a los trabajadores debe hacerse con un criterio uniforme y previo un estudio minucioso de las condiciones generales de la economía nacional, tomando en cuenta que el capital tiene derecho a un interés razonable y alentador, que una parte de las utilidades deben reinvertirse y, considerando todos esos elementos en relación con la necesidad de fomentar el desarrollo industrial. La reforma que se propone contempla la posibilidad de que la Comisión Nacional revise el porcentaje fijado, cuando haya razones que lo justifiquen, así como las excepciones a la obligación de repartir utilidades, reservando al Legislador ordinario el señalamiento de estos casos.

"SEXTO.- Para la determinación del monto de las utilidades de la empresa se consideró que el sistema preferible consiste en tomar como base la renta gravable, de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, por ser la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el Organismo Técnico mejor preparado para tal efecto. No obstante ello, se faculta a los trabajadores para presentar las objeciones que juzguen convenientes ante la mencionada Dependencia del Ejecutivo, ajustándose al procedimiento que determine la Ley. Queda estipulado que la participación obrera en las utilidades no implica la intervención de los trabajadores en la Dirección o Administración de las empresas.

"SÉPTIMO.- La estabilidad de los trabajadores en sus empleos es una de las medidas esenciales para la efectividad del Derecho del Trabajo y va unida a la idea de la Seguridad Social, que es uno de los principios contemporáneos orientadores de las relaciones entre los hombres y los pueblos. Resulta paradójico que los trabajadores disfruten de seguridad, al través del Seguro Social, cuando ya no son aptos para el trabajo y que, en cambio mientras entregan su energía física y sus aptitudes intelectuales al servicio de otro, estén expuestos a ser despedidos arbitrariamente. La indemnización

que recibe el trabajador cuando es separado injustificadamente, no compensa todos los daños que sufre.

"OCTAVO.- Es necesario asegurar a los trabajadores la estabilidad en sus empleos mediante las reformas consiguientes de las fracciones XXI y XXII del Inciso "A" del Artículo 123 de la Constitución para dar plena vigencia al propósito del Constituyente de 1917, modificando los textos a fin de evitar que los patronos no se sometan al arbitraje de la Junta de Conciliación y Arbitraje, o rechacen el laudo que dicte, cuando el trabajador despedido injustificadamente haga uso de los derechos que le concede la fracción XXI. Las diversas situaciones que pueden mediar en un despido injustificado serán tomadas en cuenta por la Ley, para eximir al patrono de la obligación de cumplir el Contrato mediante el pago de una indemnización.

"NOVENO.- Los problemas de trabajo que afectan a las industrias básicas para la industrialización del País requieren una política y criterio uniformes. La siderurgia, la metalurgia y la petroquímica se encuentran tan ligadas a las industrias minera y petrolera, cuyos problemas de trabajo son de jurisdicción federal; y la industria del cemento es tan esencial para la pronta y eficaz terminación de las obras públicas que construye el Gobierno Federal, que se estima conveniente incorporarlas a dicha jurisdicción, mediante la reforma de la fracción XXXI del Inciso "A" del Artículo 123 Constitucional."¹⁴⁵

b) Estudio de la reforma.

Tuvo como objeto plantear que los salarios sean fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de los mismos. En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo, para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.

Establece la prohibición de la jornada nocturna para menores de 14 años, y para mayores de 14 y menores de 16 se establece la jornada máxima de 6 horas.

Incluye los salarios mínimos generales y profesionales y la participación de los trabajadores en las utilidades empresariales; se crea la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

¹⁴⁵ Red Jurídica Nacional. (Intranct) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

CAPÍTULO IV

Desarrolla normatividad relacionada sobre la terminación de las relaciones laborales y del contrato de trabajo y del despido injustificado.

**7. Decreto publicado en el Diario Oficial de 2 de noviembre de 1962.
(Decreto por el que se adiciona con un párrafo final la fracción II del artículo 107 Constitucional).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"La reforma agraria quedó consagrada como auténtica conquista de la Revolución Mexicana en el artículo 27 constitucional desde 1917, y fue hasta el año de 1934, como una justa protección y defensa de los derechos de los campesinos cuando, por la modificación que en aquella fecha se introdujo a nuestra Carta Magna, se suprimió el derecho a promover juicios de amparo a los propietarios afectados, pero sin que se hubieran previsto entonces los numerosos casos en que los ejidatarios son desposeídos por diversos procedimientos, apoyados inclusive en decisiones de jueces de orden común, o bien atacando sus derechos, total o parcialmente, por concesiones de inafectabilidad ganadera, invasión, tala de un monte ejidal, embargos amañados, y hasta por resoluciones agrarias que ilegalmente niegan dotaciones o restituciones o resuelven la expropiación o permuta de terrenos ejidales.

"Actualmente los ejidatarios, en numerosos casos, no se encuentran en posibilidad de utilizar el juicio de amparo en defensa de sus legítimos derechos y en las circunstancias en que recurren al juicio de garantías generalmente corren el riesgo de perderlo, quedando en peor condición porque el sobreseimiento, la caducidad, la negación o la pérdida del amparo, consolidan y legalizan precisamente la situación irregular recurrida, ya que al no existir un régimen adecuadamente protector de la garantía social agraria viene a deformarse el régimen jurídico de la propiedad ejidal creado por la Revolución.

"El Ejecutivo Federal considera indispensable, teniendo en cuenta los antecedentes históricos de la reforma agraria y en consonancia con el espíritu del artículo 27 constitucional, que el juicio de amparo sea un verdadero instrumento protector de la garantía social que éste consagra, y para ella se requiere distinguirlo del sistema tradicional del amparo de estricto derecho, concebido para la vida civil y mercantil en el que se debaten intereses particulares, como ya lo hace nuestro Código Político en

materia penal y por lo que respecta a la parte obrera en materia de trabajo, disponiendo que podrá suplirse la deficiencia de la queja.

"El amparo agrario, sin embargo, debe entenderse para los casos en que los actos reclamados tengan o puedan tener como consecuencia privar total o parcialmente de sus tierras, bosques, pastos y aguas a los ejidos y núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal. Asimismo debe preverse que en el amparo agrario no operarán la caducidad -que tampoco procede en materia obrera- ni el desistimiento, ya que en este último caso es evidente que si la consecuencia del acto reclamado es destruir el régimen jurídico creado por una resolución presidencial agraria, se trata de un interés público nacional que no puede quedar al arbitrio de la voluntad de un comisariado ejidal.

"De adoptarse por el texto constitucional la adición que adelante se consigna, quedaría para la ley secundaria la estructuración, con rasgos y normas peculiares, del nuevo amparo agrario, previendo los reglas adecuadas sobre personalidad, términos, deficiencias de la demanda, pruebas y en general la sustanciación del juicio, con objeto de crear un procedimiento al alcance del campesino que constituya una eficaz defensa de la garantía social agraria, y al efecto puede establecerse, entre otras previsiones, que el Juez, de oficio y para mejor proveer, recabe pruebas, procedimiento que encuentra precedente en el Código Agrario tratándose de conflictos por linderos de terrenos comunales." ¹⁴⁶

b) Estudio de la reforma.

Se adicionó un segundo párrafo a la fracción II, del artículo 107 constitucional, en el que se precisó que en los juicios de amparo en que se reclame acto que tengan o puedan tener como consecuencia, privar de la propiedad, posesión y disfrute de tierras, aguas pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, ejidatarios o comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja; así como tampoco procederá el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad procesal, ni la caducidad de la instancia.

La disposición trae como consecuencia, un régimen de excepción al principio de estricto derecho que rige en la tramitación del juicio de amparo; lo anterior en virtud de un

¹⁴⁶ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

CAPÍTULO IV

bienestar social de interés superior tutelado por el derecho en un intento por plasmar una situación más justa entre los mexicanos ubicados en planos de desventaja relativa.

**8. Decreto publicado en el Diario Oficial de 22 de junio de 1963.
(Decreto de reformas y adiciones a los artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"El pueblo de México se encuentra en una etapa de perfeccionamiento de sus propios sistemas sociales, que requiere la consciente y cada vez más activa participación de todos los ciudadanos, sin distinción de ideología, de Partido Político o de condición personal, en el cumplimiento de las grandes tareas nacionales. Porque nuestro país es la patria de todos los mexicanos y es necesario que nadie se sienta sin obligación para con él, ni postergado o excluido de la obra común que a todos incumbe, todos debemos trabajar, permanentemente, en bien de México.

"Es evidente el hecho de que no han podido encontrar fácil acceso al Congreso de la Unión los diversos Partidos Políticos o las varias corrientes de opinión que actúan en la República, de ahí que, con frecuencia, se haya criticado al sistema mexicano de falta de flexibilidad para dar más oportunidades a las minorías políticas que se duelen de que un solo Partido mayoritario obtenga casi la totalidad de los puestos de representación popular...

"Si las minorías tienen derecho a representación, la realidad política del país exige que las grandes mayorías de ciudadanos, que en los comicios se pronuncien a favor de un Partido Político, mantengan en el Congreso el predominio que corresponde a su condición mayoritaria.

"En síntesis tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar; pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir.

"Ante la imperiosa necesidad de conservar la vieja tradición mexicana del sistema de mayorías, por una parte y, por la otra, ante la urgencia de dar legítimo cauce a la expresión de los Partidos Políticos minoritarios; y después de estudiar minuciosamente los sistemas conocidos de representación proporcional, el Ejecutivo de la Unión considera

conveniente configurar uno que, asentado con firmeza en la realidad nacional, sea netamente mexicano.

"Este sistema que pudiera llamarse mixto, consiste en mantener el principio de mayorías complementado por otro, yuxtapuesto, de representación minoritaria, de tal manera que, además de diputados logrados por el sistema de mayorías, cada uno de los Partidos, si no obtuvo un mínimo de triunfos electorales directos, cumpliendo determinados requisitos, tiene derecho a un número proporcional de representantes, que llamaremos "diputados de partido".

"Para que el sistema funcione correctamente debe tener dos condiciones: una, en cuanto al mínimo de votos obtenidos y, otra, en cuanto al máximo de "diputados de partido".

"Se ha calculado que un Partido necesita obtener un dos y medio por ciento de la votación total nacional, que es una proporción fácilmente asequible, para tener derecho a la obtención de "diputados de partido". Esta condición obedece a la necesidad de impedir que el sistema degenerare en una inútil e inconveniente proliferación de pequeños partidos que no representen corrientes de opinión realmente apreciables por el número de quienes las sustenten, ya que se ha señalado como objetivo básico de esta reforma, y es connatural de toda organización parlamentaria, que dentro de la representación popular estén las minorías, siempre y cuando tengan también un mínimo de significación ciudadana.

"Las corrientes de opinión que no tengan el respaldo de un número suficiente de ciudadanos para hacerlos respetables, no tienen, realmente porque estar representadas en el Congreso de la Unión.

"Para conservar como sólida base del sistema el principio de la mayoría, se limitan a veinte los "Diputados de Partido."¹⁴⁷

b) Estudio de la reforma.

Hace posible la presencia de las minorías en el Poder Legislativo Federal al crear la figura del diputado de partido. El texto original del artículo 54 solamente disponía que la elección de los diputados sería directa y en la forma que estableciera la ley electoral. Con

¹⁴⁷ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 22 de diciembre de 1962, pág. 3 y 4

CAPÍTULO IV

la modificación se da un avance realmente democrático, y da pauta a la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados, haciendo al mismo tiempo, efectivo los controles que debe tener el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo.

Se otorgaba cinco diputaciones al Partido Político, que hubiese obtenido el 2.5% de la votación nacional y uno más por cada .5%, hasta cumplir un total de 20; habiendo obtenido mayoría en 20 distritos, no se tendría derecho a acreditar ningún *diputado de partido*.

Los diputados de mayoría y los de partido, definía el artículo, tenían los mismos derechos, obligaciones y categoría.

La variación de la ley suprema después del régimen presidencial de Adolfo López Mateos, quedó de la siguiente manera:

PRESIDENTE:	Total de reformas por:		Total Acumulado por:		Origen de las reformas en %:			
	Decreto	Artículo	Decreto	Artículo	Presidente	Otros		
Adolfo Ruíz Cortines	Ejec 1 otro 0	Ejec 2 otro 0	Ejec 38 otro 13	Ejec 77 otro 31	<u>Dec.</u> 75%	<u>Art.</u> 71%	<u>Dec.</u> 25%	<u>Art.</u> 29%
Adolfo López Mateos	Ejec 8 otro 0	Ejec 11 otro 0	Ejec 46 otro 13	Ejec 88 otro 31	<u>Dec.</u> 78%	<u>Art.</u> 74%	<u>Dec.</u> 22%	<u>Art.</u> 26%

Total de reformas acumuladas por decreto: 59

Total de reformas por artículo: 119

B. GUSTAVO DÍAZ ORDAZ.**(1o. de diciembre de 1964 al 30 de noviembre de 1970).****1. Decreto publicado en el Diario Oficial de 23 de febrero de 1965.
(Decreto que reforma y adiciona el artículo 18 Constitucional).****a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.****NO APARECE TEXTO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EN DIARIO DE
DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.****b) Estudio de la reforma.**

El contenido de la reforma hace más pretencioso el principio que rige al sistema penitenciario como medio de readaptación social, ya que no tiene como premisa única al trabajo como medio de regeneración, sino que añade la obligación de otorgar capacitación para el trabajo y la educación como otros medios relevantes en este fin. El anterior propósito evidentemente adecuado, lleva al sistema penitenciario a incumplir con las disposiciones constitucionales; el sistema de readaptación carcelario, vive uno de sus más dramáticos caos, ya que el hacinamiento y la desatención, en la propia readaptación del delincuente, por múltiples razones, entre ella primordialmente: la económica y de seguridad, hacen que las cárceles resulten verdaderas "Universidades del Crimen" y al parecer, por como se le ha atacado, como un problema social irresoluble y no otra cosa.

Igualmente dispone que las mujeres compurgarán sus penas en lugares distintos a los de los hombres; los gobiernos federal y de los estados establecerán instituciones especiales para menores infractores.

Por otra parte se estableció que entre los gobiernos federal y de las entidades federativas, se podrían celebrar convenios para que reos del orden común cumplan con sus penas en centros de readaptación federal.

**2. Decreto publicado en el Diario Oficial de 13 de enero de 1966.
(Decreto que declara adicionada la fracción XXV del artículo 73 de la
Constitución General de la República).****NO APARECE TEXTO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EN DIARIO DE
DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.**

CAPÍTULO IV

b) Estudio de la reforma.

Se facultó al Congreso de la Unión para elaborar la legislación sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional.

Evidentemente la relevancia de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos que adquieren el carácter de factores de unidad real de la nacionalidad mexicana, requieren de ser tutelados por el derecho positivo mexicano, pero ello, tampoco puede dejar a un lado la participación de los estados donde igualmente, estos factores aún se multiplican en su relevancia al ser hacedores de nacionalidades.

3. Decreto publicado en el Diario Oficial de 21 de octubre de 1966.

(Decreto que reforma y adiciona los artículos 79, 88, 89 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma. (Iniciativa del Diputado Ricardo Chaurand Concha del Partido Acción Nacional).

"1. Ha sido preocupación de los miembros de esta Legislatura, mejorar el funcionamiento del Congreso Federal, no sólo mediante reformas a estructuras fundamentales, sino procurando establecer sistemas de trabajo que permitan mayor agilidad en el estudio y despacho de los asuntos de su competencia.

"Cambios de impresiones con diputados de distintos partidos, nos han llevado a considerar como urgente la reforma constitucional que hoy proponemos, encaminada a sentar las bases necesarias para que las Comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado, durante los recesos, reciban iniciativas y las dictaminen, e igualmente dictaminen los negocios pendientes al clausurarse un periodo de sesiones...

"2. Actualmente la fracción III del artículo 79 de la Constitución, establece que son funciones de la Comisión Permanente "dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato periodo de sesiones sigan tramitándose". Ignoramos si en alguna ocasión la Comisión Permanente ha dictaminado durante el receso, expedientes correspondientes al rezago de las Cámaras de Diputados y Senadores; pero hasta donde se guarda memoria en la administración de esta Cámara, la Comisión Permanente no desahoga este tipo de trámites.

"Esta situación permite que, invariablemente, los dictámenes relativos a los expedientes que al cerrarse un periodo de sesiones quedan pendientes en cada Cámara no se despachen, y que sólo al abrirse el nuevo periodo, los expedientes vuelvan a

turnarse en cada Cámara a las Comisiones correspondientes, para su estudio y dictamen...

Mediante la reforma propuesta, se hará posible que las Comisiones de las Cámaras estudien y dictaminen con la debida anticipación las iniciativas que se presenten y podrán darse a conocer los dictámenes oportunamente a los diputados y senadores y a la opinión pública. Así, desde el principio de un periodo de sesiones, los diputados y senadores podrán destinar a la discusión de las leyes su mayor atención, sin distraer en preparación o lectura, el tiempo correspondiente al periodo de sesiones."¹⁴⁸

b) Estudio de la reforma.

Dentro del artículo 79 se precisó la atribución de la Comisión Permanente de recibir durante los recesos del Congreso de la Unión, las iniciativas de ley y proposiciones, y turnarlas para dictaminarlas a las comisiones de la Cámara a las que vayan dirigidas; al mismo tiempo se establece la facultad de ratificar los nombramientos de los Ministros, Cónsules, Coroneles y Jefes Superiores del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales.

Se facultó a la Comisión Permanente para dar permiso al Presidente de la República a fin de ausentarse del país en los recesos del Congreso.

La fracción XVI, del artículo 89 señalaba que si el Congreso no se encontraba reunido, el Presidente podría nombrar a Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y empleados superiores de hacienda, de manera provisional, con la reserva de someterlos a la aprobación de los Senadores cuando estos estuviesen reunidos, con la reforma a la fracción XVI, los nombramientos pierden el carácter de provisional, y pasan a ser definitivos con la aprobación de la Comisión Permanente.

En materia de reformabilidad constitucional se facultó a la Comisión Permanente para hacer el cómputo de los votos de las Legislaturas locales y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas constitucionales.

¹⁴⁸ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 16 de noviembre de 1965, págs. 10 y 11

CAPÍTULO IV

4. Decreto publicado en el Diario Oficial de 21 de octubre de 1966. (Decreto que reforma los artículos 73, 89 y 117 de la Constitución General de la República).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma. (Diputados del Partido Acción Nacional).

"1. Estimamos que conforme a los artículos 76 fracción I, y 133 de la Constitución de 1917, debe reconocerse el carácter de Ley Suprema de la Unión, a la convención internacional denominada 'Declaración de París' de fecha 16 de abril de 1856, a la que México se adhirió y que fue promulgada el 1° de abril de 1909, previa su ratificación por el Senado, contenida en Decreto de 8 de junio de 1908.

"2. Conforme a dicha declaración, los países aceptantes decretan en su primer punto resolutivo, que 'queda abolida para siempre el corso'. La institución del corso, que en el pasado permitió lamentables abusos con el pretexto de la guerra marítima, protegidos mediante autorizaciones oficiales de los gobiernos de algunas naciones, con grave menoscabo de su propio prestigio y del respeto debido a los demás países, ha quedado abolida, por virtud del principio vigente de que las acciones de la guerra marítima, tanto las que comprendan las acciones bélicas, como la práctica del derecho de presa, sólo pueden ser emprendidas por buques estatales y por navíos mercantes que estén colocados bajo la autoridad directa, inspección inmediata y responsabilidad del país cuyo pabellón ostentan; lleven los signos exteriores distintivos de los buques de guerra; estén a las órdenes de un comandante instituido por la autoridad estatal competente y que figure en la lista de los oficiales de la marina de guerra; tengan tripulación sujeta a las reglas de la disciplina militar y queden incluidos en la lista de la marina de guerra.

"3. Las constituciones mexicanas desde 1824 hasta 1857, aceptaron como institución jurídica la del corso marítimo...

"4. Debido a un fenómeno de inercia legislativa, explicable por las alteraciones que sufrió México con motivo de la revolución de 1910, el Constituyente mexicano de 1916-1917, repitió textualmente los artículos 72 fracción XV, 85 fracción IX y 111 fracción I de la Constitución de 1857, respectivamente en los artículos 73 fracción XIII, 89 fracción IX y 117 fracción II de la Constitución de 1917, cuyos preceptos autorizan la facultad de conceder, expedir y reglamentar patentes de corso, sin tener presente que México

promulgó como vigente, desde 1909, la 'Declaración de París' de 1856, por lo que al aprobarse con posterioridad el texto de los citados preceptos constitucionales, se contradijo el texto de una convención internacional, suscrita por México, y que nuestro país no ha denunciado...

"5. La abolición del corso marítimo, conforme a la opinión de Díaz Covarrubias emitida desde el año de 1871, no es, evidentemente, de derecho puramente convencional, sino que formula un principio necesario y absoluto. El propio jurista comentaba desde entonces que ninguna potencia europea volvería a restablecer la antigua práctica del corso, abandonada ya...

"6. Afortunadamente, las facultades concedidas por la Constitución de 1917 a los Poderes Federales, para otorgar, expedir y reglamentar patentes de corso, no han sido ejercidas, como corresponde a un país tradicionalmente respetuoso de las naciones y amante de la paz. Que si durante su historia fue víctima del corso marítimo, nunca pretendió promoverlo...

"7. Se conservan dentro del texto de la fracción XIII del artículo 73, como facultades del Congreso, las de dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, en cuanto al derecho de presa marítima no se ejercita solamente mediante el corso, sino que puede ser consecuencia de acciones emprendidas por buques estatales o por navíos mercantes legalmente convertidos en buques de guerra; y por lo que respecta a las presas de tierra, bajo esta denominación, tradicional en nuestro derecho, usada ya en la Constitución de 1824, debe considerarse amparado el derecho que México tiene, en uso de su soberanía, para ejercitar acciones de carácter económico, que a título de represalias pacíficas afecten bienes del enemigo o como represalias bélicas con apego a las normas de derecho internacional sobre la materia..¹⁴⁹.

b) Estudio de la reforma.

Tuvo como objeto esta modificación constitucional plasmar, dentro de la normatividad suprema de nuestro sistema jurídico, la determinación del Estado Mexicano de cumplir con el Convenio de París de 1856, ratificado por el Senado en 1909, y por el

¹⁴⁹ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 8 de octubre de 1965, pág.10 y 11

CAPÍTULO IV

cual no se reconoce más el derecho de corso, institución impuesta por los más poderosos a los más débiles durante siglos y utilizado en el derecho marítimo.

Dentro de la fracción XIII del artículo 73, se establecía como atribución del Congreso la de reglamentar el modo como deban expedirse las patentes de corso; parte que quedó eliminada definitivamente del texto constitucional; se derogó igualmente la fracción IX, del artículo 89 que facultaba al Presidente para otorgar patentes de corso, y en el artículo se derogó, igualmente, la prohibición absoluta a los Estados para expedir patentes de corso, ni de represalias; con lo anterior no se debería entender que ahora si podrían expedirlas, sino que en todo caso, al no estar posibilitado por la ley, las autoridades estatales igualmente no se encontraban facultadas para hacerlo, lo que se logró al no hacer referencia en el texto constitucional a las "patentes de corso".¹⁵⁰

**5. Decreto publicado en el Diario Oficial de 24 de octubre de 1967.
(Decreto que declara adicionado el artículo 73 de la Constitución General de la República).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"I.- La Bandera y el Escudo de la Nación mexicana, son emblemas que expresan la mejor de las tradiciones de nuestro pueblo: la de luchar por la justicia y la libertad. A lo largo de nuestra historia, han arraigado en la conciencia cívica de tal modo, que constituyen los símbolos más valiosos y venerados por todos los mexicanos y materializan la idea de la patria, a cuya grandeza consagraron sus vidas nuestros héroes y las masas anónimas que los siguieron.

"II.- En las distintas etapas de nuestro devenir, el Escudo y la Bandera de México han experimentado transformaciones hasta llegar a su forma actual. En los años de 1823, 1880 y 1916, se expidieron otros tantos decretos del Poder Ejecutivo con la idea, respecto del Escudo, de unificar su representación y reglamentar su uso.

"Algo semejante puede decirse del lábaro Patrio.

"Después de 1916, la anarquía en la representación del Escudo Nacional llevó a una gran confusión por la diversidad de imágenes en uso. Debido a ello, el 5 de febrero de 1934, el Presidente de la República expidió otro decreto, actualmente en vigor con el objeto de precisar el modelo que deberían adoptar los Poderes de la Unión. Los artículos

2º y 3º del referido decreto, dispusieron depositar en el Archivo General de la Nación y en el Museo Nacional de Antropología e Historia, los originales de los modelos que deberían ostentar las banderas, monedas, medallas y correspondencia de todas las oficinas públicas del país, así como las embajadas, legaciones y consulados en el extranjero y se prohibieran versiones distintas al original adoptado en el decreto Presidencial referido.

"III.- No obstante lo anterior, en la práctica sigue subsistiendo una diversidad de representaciones del símbolo antes dicho. El uso de este, tanto como el de la Bandera, por carecer de disposiciones legales de jerarquía constitucional, se ha deformado sin respeto para su elevada significación y es frecuente advertir como se emplea para fines ajenos a su único objetivo: representar a la patria.

"IV.- El decreto de 1934, si bien es preciso en cuanto a las finalidades perseguidas, omitió, en cambio, describir el modelo adoptado. Esta omisión y el carácter ordinario de la disposición aludida le han restado eficacia, hasta hacerla inoperante en la actualidad. Para comprobarlo, basta advertir las distintas representaciones usadas por las dependencias de la Federación y de los Estados, generalmente diversas al modelo citado en el Archivo General de la Nación.

"V.- Tomando en cuenta que el modelo de 1934 es representativo del movimiento pictórico de la Revolución Mexicana, iniciado a 1921 a 1922 que apartándose de las tendencias academistas del arte, toma motivos y temas ligados con nuestras tradiciones y con las luchas de los obreros y los campesinos por la justicia social, resulta indispensable incluir la descripción de dicho modelo en la Constitución en cuya letra están expresadas las aspiraciones populares por una vida mejor. Una ley ordinaria debe expedirse posteriormente a fin de reglamentar su uso.

"VI.- En todo el mundo se reconoce la importancia de las insignias nacionales. Las Constituciones de numerosos países, contienen capítulos especiales para la descripción de tales emblemas. Nada justifica, por lo tanto, la ausencia de disposiciones similares en nuestra Ley Fundamental, indispensables para preservar a nuestras máximas divisas de unos inconvenientes e irrespetuosos, tanto como para rodearlas de la dignidad eminente que les corresponde.

¹⁵⁰ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

CAPÍTULO IV

"VII.- Por ser expresión de la unidad material y espiritual de la Patria; por simbolizar nuestra organización democrática, la soberanía y unidad nacionales; por presidir la voluntad creadora de nuestro pueblo y su denuedo por consumir la distribución de la riqueza; por representar, en suma, la mas pura esencia de mexicanidad, el Escudo y la Bandera de México, son dignos de figurar en nuestra Ley Suprema a lado de los preceptos tutelares de las libertades individuales, la dignidad del trabajo, la distribución de la tierra y el derecho de justicia social, esencia de la Revolución.¹⁵¹

b) Estudio de la reforma.

Se facultó al Congreso de la Unión con la adición de la fracción XXIX-B para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales, ello ya que como los factores de unidad real trascendentes de la nacionalidad mexicana, deben ser considerados como de todos los mexicanos, y dichos valores deben ser tutelados y protegidos por las autoridades federales.

6. Decreto publicado en el Diario Oficial de 25 de octubre de 1967.
(Decreto que reforma y adiciona los artículos 94, 98, 100, 102, 104 fracción I, 105 y 107, fracciones II párrafo final, III, IV, V, VI,; VIII, XIII y XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

NO APARECE TEXTO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EN DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

b) Estudio de la reforma.

La modificación al segundo párrafo del artículo 94 se realizó con el objeto de precisar que los ministros supernumerarios forman parte del pleno al suplir a los numerarios; dentro del artículo 98 se señaló que la suplencia de los supernumerarios, en faltas mayores de un mes, duraría hasta en tanto tomara posesión el ministro nombrado con el carácter de provisional o definitivo; en el artículo 100 se reguló que ninguna licencia podría concederse por más de dos años.

¹⁵¹ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

FLEXIBILIDAD PRAGMÁTICA, DE LÓPEZ MATEOS A LÓPEZ PORTILLO

Por lo que hace a la reforma al artículo 102, se varía de designación a los titulares del Poder Judicial de la Federación al designarlos como ministros y no como magistrados y por otra parte, se elimina la obligación del Procurador General de la República de intervenir personalmente en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales.

La reforma de la fracción I del artículo 104, plantea que corresponde a los Tribunales de la Federación conocer de todas las controversias de orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales, celebrados por el Estado Mexicano de todas las controversias que versen sobre el derecho marítimo y, de aquellas en que la federación sea parte.

Por disposición del artículo 105, se atribuye a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos; por otra parte, en el 107 se enumeran las bases a que deberá sujetarse la resolución de controversias en términos del artículo 103.

**7. Decreto publicado en el Diario Oficial de 22 de diciembre de 1969.
(Decreto por el que se reforma el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"El desarrollo económico y social y el perfeccionamiento político, son y deben seguir siendo objetivos convergentes, pues sólo cuando se avanza equilibradamente en los diversos aspectos de la vida nacional puede obtenerse un progreso efectivo y firme.

"La revolución ha hecho posible que se incorporen a nuestras instituciones democráticas la elección directa para todos los cargos populares; el principio del respeto y la efectividad del sufragio como expresión de la soberanía del pueblo; la no reelección; el otorgamiento de la ciudadanía a la mujer y un sistema electoral cuya responsabilidad comparten legalmente el Gobierno, los ciudadanos y los partidos políticos.

"De acuerdo con las tesis democrática que consagra el artículo 39 de nuestra Constitución, la Soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, de quien dimana el poder público, instituido para su beneficio. Ahora bien, el pueblo ejerce fundamentalmente su soberanía por medio del sufragio, prerrogativa que sólo atribuye la

CAPÍTULO IV

Ley a los ciudadanos, al estimarlos iguales en capacidad, en el respeto a su opinión y en el goce y responsabilidad de derechos y obligaciones que dan plenitud a la persona humana.

"Tales motivos hicieron aconsejable que la mujer no continuara excluida de la ciudadanía y que las distintas corrientes políticas dispusieran de fórmulas electorales para lograr una representación adecuada en los órganos legislativos, de modo tal que se ensanchara nuestra democracia y se abriera la participación de mayor número de mexicanos y por ende, de mayor número de opiniones.

Las nuevas generaciones emergen a la vida nacional y reclaman -como en todo el mundo contemporáneo- ser escuchadas, y contribuir con sus puntos de vista a la integración de la voluntad colectiva que genera al gobierno representativo. El canalizar esa expresión por medios institucionales, no es sino adaptar nuestra estructura constitucional a la realidad del país y propiciar su eslabonamiento con las generaciones precedentes, ya dotadas de la ciudadanía, a efecto de integrarlas con un sentido nacional y progresista. Nuevas capas de la juventud afrontaran sus responsabilidades ante las realidades sociales de México, como nación joven y en pleno desarrollo...

"Se trata ahora de reducir razonablemente los límites de edad fijados por la Ley para el ejercicio de las facultades ciudadanas preocupación de las que también dan muestras abundantes el derecho comparado y la doctrina jurídica y política, como una saludable orientación de los regímenes democráticos...

"La aptitud de los jóvenes a partir de los 18 años para ejercer la ciudadanía, está basada por un lado, en la opinión generalizada de los psicólogos de que a partir de esa edad que se adquieren las nociones de personalidad y su concomitantes responsabilidad y se asume un papel activo en la vida tomando decisiones autónomas y, por otro lado, en la innegable mejor preparación de las nuevas generaciones, que han vivido en un mundo distinto y más evolucionado que las anteriores, a las que superan comparativamente gracias a un notorio proceso acumulativo de información y experiencia ya que les ha tocado beneficiarse de los modernos sistemas educativos, cualitativa y cuantitativamente más amplios, con mayores y mejores recursos de enseñanza que los de otras épocas...

"Entre los jóvenes cuya incorporación ciudadana se promueve, no todos están suficientemente preparados para ejercer sus derechos y cumplir sus deberes cívicos

como no lo están actualmente algunos mayores de 21 años. El argumento pues, no sirve, como todo caso de excepción, para destruir la validez de la regla general.

"Una juventud capacitada civicamente rejuvenece a la política..."

"Los jóvenes están ansiosos de hacer su parte en los destinos nacionales y contribuir con su opinión y su voto a la formación de las decisiones colectivas en las que, por razones de mayor experiencia y número, seguirán predominando generalmente los adultos; pero los partidos políticos al recibir el impulso de nuevas inquietudes y el pensamiento moderno, tendrán que revitalizar sus métodos de acción..."¹⁵²

b) Estudio de la reforma.

Otorga la ciudadanía a los jóvenes de 18 años, al efecto se modificó el artículo 34, el cual en su primer fracción la otorgaba a los varones y las mujeres que hubieran cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintiuno si no lo eran. Con la variación del artículo se posibilitó a un gran número de jóvenes a tener plenos derechos en la República, siendo plenos incluso los derechos políticos, ya que podrían votar, pero no ser electos para los puestos que se requería edad calificada (diputado, senador, ministro, etc.).

Trajo otras consecuencias como la responsabilidad en materia penal, la emancipación temprana de los padres, etc.

8. Decreto publicado en el Diario Oficial de 26 de diciembre de 1969.

(Decreto que reforma la fracción II del Inciso a) del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma. (Diputadas Fidelia Sánchez de Mendiburu y Diana Torres Ariceaga del Partido Revolucionario Institucional).

"Con profunda satisfacción y con resultados muy positivos para el país, una vez mediante reformas legales y, en otras, por transformación de las prácticas y concepciones sociales, las mujeres han venido penetrando en campos de actividad humana que antes les fueron vedados, adquiriendo derechos, prerrogativas y obligaciones similares a las de los varones.

¹⁵² Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 23 de diciembre de 1968, págs. 4 y 5

CAPÍTULO IV

"Dentro de este afán de superación, vengo a plantear el caso de la mujer mexicana que aún no puede transmitir su nacionalidad a sus hijos nacidos fuera del país, producto de su matrimonio o unión con un extranjero..."

"El análisis de esta fracción II indica que únicamente se reconoce la nacionalidad mexicana a los nacidos en el extranjero, en los siguientes casos:

- a) Cuando sus padres (ambos) sean mexicanos.*
- b) Cuando sean hijos de un varón mexicano casado con extranjera, y*
- c) Cuando sean hijos de madre mexicana y padre desconocido.*

"En consecuencia, se deja de considerar mexicanos a los nacidos de una mujer mexicana casada con un extranjero, o bien, hijos legitimados por su padre.

"Considero que lo anterior constituye una desigualdad jurídica para algunas mujeres mexicanas, que da origen a grandes problemas, pues al regresar con sus pequeños al país encuentran que son tratados como extranjeros, obligándolas a realizar diversos, constantes y complicados trámites migratorios, quedándoles el único recurso de que, al regresar a la mayoría de edad, puedan adquirir la nacionalidad por naturalización..."

"Lo expuesto constituye un gran inconveniente para las madres mexicanas con hijos nacidos en las condiciones expuestas. Les reporta una decepción frente a la situación en que se les coloca en su país de origen, una pena moral y familiar muy grande..."¹⁵³

b) Estudio de la reforma.

Tuvo por objeto corregir un error del constituyente al otorgar la nacionalidad mexicana a los nacidos en el extranjero de padres mexicanos: de padre mexicano y madre extranjera, o de madre mexicana y padre desconocido, dejando de considerar mexicanos por *ius sanguini* a los nacidos de una mujer mexicana casada con un extranjero, o bien, hijos legitimados por su padre, desigualdad jurídica que se reparó con esta reforma. Con la reforma el texto de la fracción II, del artículo 30. dispuso que serían mexicanos por nacimiento, los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana, sin hacer mayor distinción.

¹⁵³ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 25 de octubre de 1966, pág.10 y 11

FLEXIBILIDAD PRAGMÁTICA, DE LÓPEZ MATEOS A LÓPEZ PORTILLO

Con la conclusión del sexenio del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, la estadística de reformas constitucionales mostró los siguientes resultados acumulados a partir de 1917:

PRESIDENTE:	Total de reformas por:		Total Acumulado por:		Origen de las reformas en %:			
	Decreto	Artículo	Decreto	Artículo	Presidente		Otros	
Adolfo López Mateos	Ejec 8 otro 0	Ejec 11 otro 0	Ejec 46 otro 13	Ejec 88 Otro 31	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>
					78%	74%	22%	26%
Gustavo Díaz Ordaz	Ejec 4 otro 4	Ejec 10 otro 9	Ejec 50 otro 17	Ejec 98 otro 40	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>
					75%	71%	25%	29%

Total de reformas acumuladas por decreto: 67

Total de reformas por artículo: 138

C. LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ.

(1o. de diciembre de 1970 al 30 de noviembre de 1976).

1. Decreto publicado en el Diario Oficial de 6 de julio de 1971.

(Decreto por el que se reforma el artículo 74 y se adiciona el 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Nuestra Carta Magna de 1917 contiene en su articulado los principios fundamentales que han regulado, con saldo indudablemente favorable, por más de cinco décadas, la vida del país. Sus postulados garantizan la libertad dentro del orden, amalgaman los derechos individuales con los derechos sociales y propician el progreso económico con justicia social.

"Empero las condiciones cambiantes de México, requieren de la adecuación constante de sus ordenamientos jurídicos, incluyendo a su Ley Suprema, para adaptarlos a la dinámica del desarrollo de nuestro país.

"Tal es el caso de la decisión que se ha tomado de restablecer la vida municipal en el Territorio de Baja California Sur, toda vez que el Municipio, de acuerdo con los

CAPÍTULO IV

artículos 73, fracción VI, base 2a., párrafo segundo y 115 constitucionales, es la célula fundamental de nuestra organización política y administrativa y representa la manifestación primaria del ejercicio de la democracia, al estar en posibilidad los ciudadanos de elegir y de ser elegidos para manejar y administrar los intereses que surgen de la vida en común.

"Se considera oportuna esta medida, en razón del desarrollo de la población de las actuales Delegaciones del Territorio de la Baja California Sur, que se van convirtiendo en autosuficientes en lo económico, lo que facilita el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que la vida municipal presupone. Además, recientemente se ha establecido, en dicho Territorio, una práctica, de acuerdo con la cual, los Delegados de Gobierno son designados como resultado de plebiscitos en los que participan los ciudadanos residentes en las respectivas Delegaciones, lo que se ha traducido en una mayor confianza hacia los que asumen el cargo y en una más seria responsabilidad para quienes lo desempeñan.

"Por lo tanto es necesario conferirle a la Cámara de Diputados la facultad de erigirse en Colegio Electoral, para ejercer las atribuciones que las Leyes respectivas le señalen en materia de elecciones de los Ayuntamientos de los Territorios. Esta facultad se atribuye exclusivamente a la Cámara de Diputados ya que se considera que siendo los Ayuntamientos órganos que realizan funciones políticas y administrativas similares a las del Poder Ejecutivo Federal, es a dicha Cámara, a la que desde las reformas del 13 de noviembre de 1874 a la Constitución Política de 1857, corresponde la facultad de erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección del Titular de dicho Poder; por otra parte, se consideró también que fuera la Cámara de Diputados la que desempeñara esta función en virtud de que en ella es donde los Territorios están representados...

"Ahora bien, como pudiera acontecer que fuera necesaria la suspensión de dichas autoridades municipales en los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente deberá tener la facultad de suspenderlos provisionalmente. Con la adopción de tales medidas se evitará la inquietud y el descontento de quienes padecieran malos funcionarios."¹⁵⁴

¹⁵⁴ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 19 de enero de 1971, pág.13

b) Estudio de la reforma.

Se faculta a la Cámara de Diputados para calificar, además de la elección del Presidente de la República, atribución que ya tenía, las de los Ayuntamientos en los Territorios, pudiendo suspender y destituir, en su caso, a los miembros de dichos Ayuntamientos y designar sustitutos o juntas municipales en los términos de la ley.

En el artículo 79, relativo a las atribuciones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, se adicionaron las fracciones VIII y IX, atribuyendo con las siguientes funciones formalmente legislativas: suspender provisionalmente a los miembros de los Ayuntamientos de los Territorios y designar sustitutos o juntas municipales, y calificar elecciones municipales extraordinarias que se celebraran en los Territorios.

2. Decreto publicado en el Diario Oficial de 6 de julio de 1971.

(Decreto por el que se adiciona la base 4ª de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

NO APARECE TEXTO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EN DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

b) Estudio de la reforma.

Propone que las medidas que el Consejo de Salubridad Pública haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran a la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán revisadas por el Congreso de la Unión.

3. Decreto publicado en el Diario Oficial de 22 de octubre de 1971.

(Decreto por el que se reforma el artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma. (Iniciativa del Diputado Ricardo Chaurand Concha, del Partido Acción Nacional).

"Las condiciones que prevalecían en el país durante el siglo pasado y principios del actual, poco propicias para que las autoridades defendieran eficazmente a los

CAPÍTULO IV

habitantes en contra del ataque violento a su vida o derechos, determinó la necesidad de instituir como garantía individual la de poseer y portar armas para la seguridad y legítima defensa, que quedó consagrada en el artículo 10 de las Constituciones Políticas de 1857 y 1917, respectivamente.

"Es indiscutible que el valor tutelado por estos preceptos es el de la seguridad personal y que, por consiguiente, la portación de armas sólo constituye uno de tantos medios para lograrla, debiendo reconocerse que la tranquilidad y la paz públicas son el fundamento mismo en que ha de apoyarse dicha seguridad.

"La portación de armas debe quedar sujeta a las limitaciones que la paz y la tranquilidad de los habitantes exijan y, en consecuencia, sólo se justifica en aquellos casos y en los lugares en que las autoridades del país, no estén en aptitud de otorgar a las personas una inmediata y eficaz protección.

"Las nuevas condiciones sociales y económicas creadas por los regímenes revolucionarios, las modernas vías de comunicación, el funcionamiento de cuerpos policíacos en todas las poblaciones de la República, así como el actual nivel cultural de sus habitantes que trae consigo un mayor respeto a la vida y a los derechos de los demás, han determinado que la inmoderada portación de armas, en lugar de favorecer la seguridad, resulte contraproducente al propiciar la comisión de delitos, por la natural agresividad que se manifiesta en los individuos armados.

"En la actualidad, en diversas regiones del país, se autoriza la portación de armas, sin exigir del solicitante la satisfacción de condiciones mínimas para garantía de la sociedad, lo que ha originado el fenómeno llamado "pistolero" que es necesario combatir en bien de la colectividad.

"La reforma del artículo 10 constitucional, es procedente a efecto de que el Congreso de la Unión, mediante una ley acorde a las circunstancias imperantes en el país, determine los casos, condiciones y lugares para los que podrán otorgarse permisos de portación de armas así como las autoridades competentes para expedirlas.

"El otorgamiento de derechos a los individuos debe ser siempre correlativo de las obligaciones que la mejor convivencia social requiera, ya que, en última instancia, las normas jurídicas deben tender al establecimiento de las mejores condiciones de vida para el hombre; de ahí que el permiso para portar armas no debe en manera alguna implicar

un peligro para la colectividad, sino, por el contrario, crear circunstancias que propicien una mayor tranquilidad y una eficaz protección personal."¹⁵⁵

b) Estudio de la reforma.

Esta única reforma que ha tenido el artículo 10 constitucional sirvió para precisar que el tener armas de fuego pasa de ser una libertad a un derecho, y que los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos pueden poseer armas de fuego, en sus domicilios, para su seguridad y legítima defensa, hecha excepción de las prohibidas expresamente por la Ley y de las que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada, y Guardia Nacional; aquí se agregó a la Fuerza Aérea.

4. Decreto publicado en el Diario Oficial de 14 de febrero de 1972.
(Reformas y adiciones a los artículos 52; 54 fracciones I, II y III; 55, fracción II; y 58 de la Constitución General de la República, que la Comisión Permanente declara que han sido aprobadas).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma. (Diputados del Partido Acción Nacional).

"Nuestro sistema político se ha venido perfeccionando incesantemente. Sus postulados básicos, la efectividad del sufragio y la no reelección, han inspirado la revisión sistemática de una legislación electoral que juzgamos avanzada pero que siempre consideramos perfectible. La existencia de un marco institucional que favorece la organización de las corrientes de opinión significativas en la vida nacional y permite su representación en el Poder Legislativo, consolida nuestra estabilidad democrática y abre amplias posibilidades a la expresión legítima de la disidencia ideológica. Con perseverancia se ha venido ampliando la participación cívica; se confirió el voto a la mujer y a la juventud, enriqueciéndose la vida política con su presencia digna, entusiasta y renovadora; la organización de los comicios es cada vez mayor; se registra un acrecentado interés en los negocios públicos y se ha forjado una sólida conciencia colectiva para vigilar la pureza de la expresión de la voluntad popular.

¹⁵⁵ Expediente del Artículo 10. Biblioteca de la Cámara de Diputados Copia de la Exposición de Motivos del presidente Gustavo Díaz Ordaz, 30 de noviembre de 1967

CAPÍTULO IV

"Este avance político ha sido medio para que la Nación continúe avanzando hacia la consecución de sus fines. Mediante el afianzamiento de los métodos democráticos, se ha alcanzado una estabilidad política fecunda, que ha permitido la expansión económica..."

"Para el Gobierno de la República el desarrollo económico y el desarrollo político son dos factores inseparables de un mismo proceso: el desarrollo integral que comprende también un desenvolvimiento social y cultural."

Sabemos que la estabilidad política, indispensable para la eficacia de nuestras instituciones, no puede resultar del simple crecimiento económico, sino que debe sustentarse en la justicia social y en el incremento real de la participación política de los ciudadanos. La democracia sólo se concibe cuando existe una efectiva integración del pueblo en el ejercicio del poder y cuando la colectividad disfruta equitativamente los beneficios de la riqueza que produce..."

"Desarrollar el sistema político implica una continua revisión de todos los elementos que lo forman, a fin de incrementar su racionalidad y capacidad. Fundamenta a nuestras instituciones, una filosofía democrática social y el proceso cívico debe permitir, en consecuencia, una cada vez mayor y más calificada participación de los ciudadanos en la orientación de las actividades gubernamentales, propiciar en todo momento una adecuada y eficiente representación popular, incorporar a las nuevas generaciones al ejercicio del poder público, facilitar la articulación de los intereses minoritarios, brindarles conductos para su expresión legítima y alcanzar resultados que correspondan efectivamente a las aspiraciones de las mayorías."¹⁵⁶

b) Estudio de la reforma.

En esta nueva adecuación a la representación de habitantes que tiene un diputado se dispuso que se elegirá un diputado propietario por cada doscientos cincuenta mil habitantes o por una fracción que pase de ciento veinticinco mil, teniendo en cuenta el Censo General de Población; dentro del artículo 54, se normó que la elección de Diputados de Partido, de acuerdo sería para todo Partido Político Nacional que obtuviese el uno y medio por ciento de la votación total en el país en la elección de diputados

¹⁵⁶ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 11 de noviembre de 1971, págs. 3 y 4

respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos a cinco diputados, y a uno más, hasta veinticinco como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos

Igualmente los artículos 55 y 58, se vieron variados en su contenido, posibilitando la elección de personas más jóvenes al cargo de diputado o senador, en el primer caso se redujo de veinticinco a tener veintiún años cumplidos el día de la elección, y en el segundo de treinta y cinco a treinta.

**5. Decreto publicado en el Diario Oficial de 14 de febrero de 1972.
(Reforma a la fracción XII del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la Comisión Permanente declara que han sido aprobadas).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"El constituyente de 1917 decidió establecer, en diversas normas, las garantías que estimó esenciales para asegurar la dignidad en el trabajo, la igualdad de oportunidades y el acceso equitativo a los bienes materiales y culturales. Lo hizo viendo hacia el futuro, pero de acuerdo con las necesidades y los instrumentos de aquella época. Así, las disposiciones contenidas en el artículo 123 integran un conjunto de derechos mínimos en favor de los trabajadores que habrían de ser ampliados progresivamente.

"Con el propósito de ofrecer medios de vida decorosos a los trabajadores se pensó entonces que bastaba estipular que en las negociaciones ubicadas fuera de las poblaciones o dentro de ellas, cuando ocuparan un número de asalariados mayor de cien, los patrones tendrían la obligación de proporcionarles habitaciones cómodas e higiénicas. Asimismo se previó que éstos podrían cobrar las rentas respectivas siempre que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las viviendas.

"La clase obrera ha considerado que la solución del problema habitacional de los trabajadores constituye una condición indispensable para la elevación de su nivel de vida. Por tal motivo, las organizaciones sindicales lucharon durante varios decenios por que se reglamentara adecuadamente la disposición relativa del artículo 123 Constitucional...

"En la exposición de motivos de esa ley se reconoce que el mandato constitucional que nos ocupa, a pesar de que sólo comprende a un número limitado de trabajadores, no ha tenido una realización satisfactoria durante su prolongada vigencia. Esto debe

CAPÍTULO IV

atribuirse, en gran medida a los obstáculos que la mayoría de las empresas encuentran para afrontar, en forma individual las cargas económicas que supondría dotar de viviendas a todos sus trabajadores...

"El Gobierno de la República ha insistido reiteradamente en la necesidad de acelerar todos los procesos que concurran a una más justa distribución del ingreso y a mejorar substancialmente el bienestar de la población. Por esa razón considera indispensable afrontar globalmente el problema de la vivienda e incorporar en los beneficios de una política habitacional a la totalidad de la clase trabajadora independientemente de la dimensión de las empresas en que sus miembros laboran o de su ubicación geográfica.

"Ello solo es posible si se establece un sistema más amplio de solidaridad social en el que la obligación que actualmente tienen los patrones respecto de sus propios trabajadores sirva de base a un mecanismo institucional de financiamiento e inversión, de carácter nacional. Así será posible satisfacer, en el volumen y con la intensidad que se requiere, las demandas de habitación y facilitar, al mismo tiempo, el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las empresas.

"La operación de un fondo nacional no sólo permitirá cumplir el objetivo que se propuso el Constituyente de 1917, sino que además facilitará a los trabajadores la adquisición en propiedad de sus habitaciones y la integración de un patrimonio familiar: los mantendrá al margen de las contingencias inherentes a la situación económica de una empresa determinada o al cambio de patrón y ampliará considerablemente el número de las personas beneficiadas...

"El Ejecutivo Federal a mi cargo se ha propuesto además canalizar un volumen importante de recursos crediticios hacia este fondo con lo que se obtendrá la dotación inicial necesaria para que el programa se lleve a cabo con la mayor celeridad...

"Se ha considerado conveniente declarar de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones que administre los recursos del Fondo Nacional de Vivienda...

"Se consideró no obstante, que deberían conservarse en el nuevo texto de la Fracción XII del apartado "A" del Artículo 123 las obligaciones consignadas para las

empresas que se encuentran fuera de las localidades urbanas en el sentido de establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Esto, tanto porque, de lo contrario, se hubiesen afectado otras disposiciones legislativas y realidades sociales, como porque se estimó prudente mantener vigentes los derechos respectivos de los trabajadores frente a empresarios cuya ubicación geográfica los coloca en situaciones particulares.

"Se pensó también que, en aquello que no fuera estrictamente indispensable modificar, se mantuviera la redacción original de la fracción relativa, en señal de respeto al Constituyente de 1917..."¹⁵⁷

b) Estudio de la reforma.

En esta adecuación constitucional se deriva la obligación de los patrones consignada en el artículo 123, fracción XII, del Apartado "A", respecto de habitaciones a sus trabajadores, por los cuales podrían cobrar rentas; substituye la misma por las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos a favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgar a éstos créditos en condiciones asequibles al sector.

El párrafo segundo establece que se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes tanto del Gobierno Federal, como de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda; con esta variación constitucional se posibilitó la creación y existencia del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

6. Decreto publicado en el Diario Oficial de 10 de noviembre de 1972. (Decreto por el que se reforma el inciso f) de la fracción XI y se adiciona con el párrafo segundo la fracción XIII, del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Con base en los principios de justicia y solidaridad sociales, los derechos y las correlativas garantías de la clase trabajadora del país, se encuentran consagrados en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto que

¹⁵⁷ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 24 de diciembre de 1971, págs. 22 a 24

CAPÍTULO IV

contiene todo un programa de seguridad social en favor de quienes tiene como único patrimonio su trabajo.

"Obviamente los apartados A) y B) del citado precepto constitucional, consagran dos regímenes laborales distintos en razón de las características peculiares de las relaciones jurídicas que regulan. Es por ello, que convencidos de los beneficios que entraña la modificación que recientemente se hizo a la fracción XII del Apartado A), complementaria con las reformas correspondientes a su Ley Reglamentaria, y con la expedición y promulgación de la Ley que creó el organismo encargado de administrar el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en el presente año, el informe de gobierno rendido al pueblo a través de ese H. Cuerpo Colegiado, formulamos la solemne promesa de hacer extensivos sus alcances a los servidores públicos sujetos al régimen del citado Apartado B) y de sus correspondientes leyes reglamentarias.

La implantación de un Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado, mediante la adición correspondiente, es con el propósito de elevar al mismo nivel constitucional una medida que ya beneficia a la clase laboral a que se refiere el Apartado A) del mismo artículo; lo que se traduce en un aumento de las prestaciones que en materia de seguridad social otorga el Estado a través del organismo facultado para ello...

"Por otra parte, el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada Nacionales son instituciones surgidas del pueblo que tienen la responsabilidad de defender la integridad, la independencia y la soberanía nacionales; de garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en casos de desastre, así como cooperar con ella y sus autoridades en la realización de obras sociales y de todas aquellas orientadas al progreso del país. Por lo que si a sus miembros en el activo se les proporcionan prestaciones semejantes a las que en esta iniciativa se proponen para los servidores públicos, no se hace sino equiparar en derechos a los que dentro de las fuerzas armadas, sirven con lealtad al país.

"Por lo anterior, la posible realización de la promesa hecha a los servidores públicos que abarcaría también a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacionales, si el órgano revisor de la Constitución aprueba la presente iniciativa, representará un nuevo y vigoroso acto de solidaridad social."¹⁵⁸

¹⁵⁸ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 29 de septiembre de 1972, págs.38

b) Estudio de la reforma.

Con el nacimiento del Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores, el cual hace viable el crédito y obtención de casas a los trabajadores, quedaba pendiente otorgar el mismo beneficio a los trabajadores al servicio del Estado a los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada nacionales.

Con la adecuación del artículo 123 en su Apartado "B", en su fracción XI inciso f) y XIII, se realizó la homologación de beneficios a esta clase especial de trabajadores.

**7. Decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de enero de 1974.
(Decreto que reforma y adiciona el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Una de las normas constitucionales que acentúan el principio de la separación de poderes, entendido como una actuación conjunta para conseguir en la comunicación y el debate públicos los propósitos y objetivos de la comunidad nacional, es el artículo 93 de nuestra Ley Suprema. Por él se establece que tan pronto como el Congreso de la Unión abra su periodo de sesiones ordinarias, los Secretarios del Despacho darán cuenta del estado que guarden sus respectivos ramos. Y agrega: "Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría".

"El origen de este precepto esta enraizado en nuestro Derecho Constitucional. Se encuentra ya en los artículos 125 y 227 de la Constitución Española de Cádiz de 1812, la cual debe tomarse en cuenta como fuente histórica por el hecho de que a las Cortes convocadas por ella asistieron diputados de las provincias americanas, incluyendo varios novohispanos, entre los que descolló don Miguel Ramos Arizpe, padre de nuestro federalismo...

"Es de observarse que algunos comentaristas de nuestro Derecho Constitucional han querido ver en esta facultad de las Cámaras una reminiscencia del sistema parlamentario; pero independientemente de ello, el deber de que los Secretarios de Estado informe anualmente al Congreso, y la facultad de las Cámaras para citarlos a comparecer tienen, fundamentalmente, como lo indica en forma expresa el artículo 93 - conviene precisar esto- un carácter meramente informativo. Esto es, no se quiere derivar

hacia los Secretarios de Estado ninguna de las atribuciones constitucionales de que es depositario el titular del Poder Ejecutivo; sólo se desea ampliar las fuentes de conocimiento político y técnico puestas al alcance de los órganos legislativos para la discusión de las leyes o el estudio de las cuestiones a ellos encomendadas. Es evidente, además como lo consigna el artículo 90 de nuestra Constitución y lo refuerza el artículo 22 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que estas dependencias han sido creadas para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación y que sus titulares actúan por acuerdo del Presidente de la República.

"Por otra parte, la sana práctica de citar a los Secretarios del Despacho ante las Cámaras del H. Congreso de la Unión ha rendido buenos resultados, tanto en el trabajo de ellas, como en la divulgación y en el conocimiento populares de asuntos e iniciativas de ley trascendentes para el bien general.

"A partir de la aparición de esta facultad en la Constitución que nos rige, la Cámara de Diputados la ejerció en distintas fechas de los años 1918, 1919, 1920, 1921, 1922, 1925, 1930, 1931, 1932 y 1933; la Cámara de Senadores en otras, correspondientes a los años de 1917, 1918, 1919 y 1920. De diciembre de 1970 acá, ambas cámaras han reiniciado y recurrido reiteradamente a ello, la aplicación del artículo 93 citando a comparecer -hasta la fecha han sido más de treinta las ocasiones a distintos miembros del gabinete presidencial-, ya con el objeto de que glosaran los datos contenidos en las Memorias Anuales de las dependencias respectivas, o bien para ampliar las motivaciones del Ejecutivo Federal e ilustrar el criterio de los legisladores con respecto a iniciativas de leyes y decretos sometidos a estudio o debate.

"Las comparecencias de estos altos funcionarios han contribuido así no sólo a afirmar el ejercicio de la facultades del Poder Legislativo y las del propio Poder Ejecutivo, sino también a que se hagan del conocimiento del pueblo mexicano, por conducto de todos los medios de información, importantes promociones legislativas y esclarecedoras de cambios de impresiones entre representantes populares y funcionarios administrativos, y han servido, además, para que, mediante todo ello, se haya creado un clima de diálogo abierto sobre asuntos de interés colectivo merecedores de exponerse con igual amplitud a la representación popular y a los propios representados.

"En virtud de las consideraciones anteriores, los diputados y senadores que suscriben, miembros de la Comisión Legislativa para Defensa de la Economía Popular han estimado conveniente traer ante el Poder Constituyente Ordinario la presente iniciativa, cuyo objeto es introducir en el texto del artículo 93 de nuestra Constitución las reformas necesarias a fin de que la facultad constitucional con que ambas cámaras del Congreso de la Unión citan a los Secretarios de Estado para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a la dependencia de que se trate, se haga extensiva a los Jefes de Departamento (que por disposición legal tienen igual rango que los Secretarios de Estado y ejercen órbitas de competencia similares a las de éstos), y a los Directores Generales, Gerentes, Administradores o titulares de los Organismos Federales Descentralizados y de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria..."¹⁵⁹

b) Estudio de la reforma.

Amplía la obligación de informar los secretarios del Despacho a los titulares de Departamentos Administrativos para luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, del estado que guarden sus respectivos ramos; por otra parte en la adición de un segundo párrafo se consigna la posibilidad de que cualquiera de las Cámaras pueda citar a los titulares de los órganos administrativos centralizados y titulares unipersonales de las entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que informen a los legisladores cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

**8. Decreto publicado en el Diario Oficial de 20 de marzo de 1974.
(Decreto por el que adiciona el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

NO APARECE TEXTO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EN DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

b) Estudio de la reforma.

¹⁵⁹ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Senadores de 26 de diciembre de 1973, págs. 5 y 6

CAPÍTULO IV

Se adiciona un párrafo a la fracción II, a fin de romper el principio de estricto derecho en el juicio de amparo y de permitir la suplencia de la queja deficiente cuando se afecten derechos de menores e incapaces, de acuerdo con lo dispuesto por la propia Ley de Amparo.

Con esta ampliación social, se avanza en proteger a los desiguales, ya que los menores e incapaces pueden ser objeto de abusos por lo que es necesario que el propio estado de reglas regule lo anterior para no dejar desprotegido a este vulnerable grupo social.

**9. Decreto publicado en el Diario Oficial de 8 de octubre de 1974.
(Decreto por el que se reforman el artículo 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"México nació con vocación federalista. El movimiento que frustró la instauración de un imperio centralista en nuestro territorio y culminó con la promulgación de la primera Constitución en 1824, se generó en las provincias que manifestaron su determinación de integrarse en un Estado que preservara sus respectivas autonomías. Fue ese Pacto el que venció a las tendencias desintegradoras, la fórmula que hizo posible la consolidación de la unidad de una nación en ciernes..."

"El federalismo es democracia orgánica. Reconoce la libertad de los Estados para dictar sus normas de convivencia interna de acuerdo a las modalidades que surgen de necesidades y tradiciones peculiares, mantiene cercana al ciudadano la administración de sus intereses inmediatos, constituye una acabada descentralización política que limita los poderes públicos.

"Pero además el federalismo es colaboración en libertad. Es el instrumento adecuado para la concentración de los recursos necesarios para edificar la infraestructura del progreso general. Por conducto de los poderes federales, que no son sino la representación de la nación, se vincula a los Estados en programas de desarrollo nacional al alcance de los esfuerzos coligados, se crean polos de crecimiento para la descentralización de la dinámica económica y social, para la redistribución de fuentes de trabajo, de bienes y servicios. De esta manera, en una fructífera interrelación, se fortalece la República en todas sus dimensiones..."

"Dentro de estos dos imperativos: autonomía de las partes y comunión en el todo nacional, opera nuestro sistema federal. Solamente permanecen en el sin el disfrute de la autogestión dos entidades que se encuentran en el régimen de Territorios Federales. Ello no significa que sus habitantes hayan carecido de representación, dado que integrados a la Federación, han concurrido a la elección de sus órganos de gobierno: el Congreso Nacional y el Ejecutivo de la Unión. Sin embargo aún no reciben la totalidad de los beneficios democráticos que entraña la vida estatal autónoma como el resto de sus conciudadanos..."

"El constituyente de 1857 analiza el problema, erige en estados a los entonces territorios de Colima y Tlaxcala y conserva únicamente como territorio el de Baja California..."

"Hoy día, los Territorios de la Baja California Sur y de Quintana Roo han alcanzado, con perceptible suficiencia, la madurez política y económica y el desarrollo demográfico necesario para la calidad de estados federados. En ambas entidades se han operado desarrollos y transformaciones notables, generados por el empeño progresista de sus habitantes y alentados por el Gobierno Federal a través de medidas e instrumentos numerosos..."

"En cuanto a cohesión, el Territorio de la Baja California Sur posee una rica tradición, más de cuatro veces centenaria, que se inicia el 3 de mayo de 1535 con la fundación de La Paz, su capital, cuyo nombre entonces fue el de Bahía de la Santa Cruz. En el plano político, cabe advertir que al iniciarse el actual periodo de gobierno el Ejecutivo de la Unión promovió ante el Congreso Federal, que aprobó la iniciativa, la expedición de una nueva Ley Orgánica del Territorio, que dispuso la reinstalación de los municipios libres. La vida local se enriqueció con este importante avance cívico."

"En el ámbito social, la población sudcaliforniana se ha triplicado entre 1940 en que se integró con 51,471 habitantes y 1974, en el que se ha alcanzado una cifra estimada en más de 150,000. Esta creciente población disfruta de amplios servicios básicos. Entre estos figuran notablemente, como garantía del eficaz desarrollo de la entidad, los esfuerzos educativos que han permitido abatir casi totalmente el analfabetismo..."

CAPÍTULO IV

"El desenvolvimiento de la Baja California Sur se ha registrado particularmente en los renglones turístico, pesquero, agropecuario, el creciente aprovechamiento de recursos renovables y no renovables tales como los yacimientos de sal, yeso y otros minerales...

"Por el impulso coordinado de los sectores público y privado ha crecido también, de manera notable, el producto bruto interno, que en 1970 fue de \$ 1,449.400,000.00, en 1973 pasó a ser de \$ 1,786.600,000.00 y en 1974 habrá de subir, según estimaciones, a \$1,998,000.000.00. El ingreso bruto **per capita** fue de \$ 11,320.00 en 1970 y de \$ 12,590.00 en 1973; en 1974 será de \$ 13,320.00.

"Por su parte en el Territorio de Quintana Roo se ha consolidado una comunidad industrial que guarda como factor de unidad una línea histórica que parte del origen mismo de México y un afán solidario, formado en años de esfuerzos por impulsar su territorio...

"En 1940, este Territorio contaba con 18,752 habitantes. En 1970 la población llegó a ser estimado en 149,649, lo que significa que entre 1970 y 1974 el incremento demográfico ha sido del 70.6%. También aquí se advierte la multiplicación de modernos servicios en los ámbitos más diversos, que conforman el cauce para el desarrollo del Territorio...

"El desarrollo quintanarroense se constata, sobre todo, en los programas turísticos, pesqueros, apícolas, ganaderos y agrícolas, así como en la operación eficiente de los numerosos instrumentos de promoción creados por el Gobierno Federal en el actual periodo administrativo...

"El esfuerzo general que ha tenido por escenario a Quintana Roo permitió, además un incremento sustantivo en el producto bruto interno: de \$ 657.000,000.00 en 1970 a \$1,233.200,000.00 en 1973.

"Todo lo anterior demuestra que las causas que indujeron a nuestros constituyentes a conservar el régimen de territorio en los dos extremos de la Patria, han sido superadas ampliamente. Esas superficies que en 1824, 1857 y 1917 e incluso en 1931 requerían de una dependencia directa de la Federación, son ahora, gracias a los esfuerzos conjuntos de todos los mexicanos, comunidades capaces de una vida política autónoma. Cuentan por tanto con todos los elementos para ser elevadas al rango de Estados federales.

"Por otro lado, de ser aprobada por el Constituyente Permanente la erección de los Estados de Baja California Sur y Quintana Roo, desaparecerá de nuestro sistema político la figura territorio, por lo que se hace preciso reformar todos los artículos de la Constitución que aluden a dicho régimen."¹⁶⁰

b) Estudio de la reforma.

Considerando el Ejecutivo Federal que los Territorios de Quintana Roo y Baja California Sur, tenían los suficientes habitantes y elementos económicos y políticos necesarios a fin de dejar la tutela de la Federación, promovió elevar al rango constitucional de entidades federativas a dichas áreas geográficas. Al autorizar dicha variación del *status* desaparece en la Federación Mexicana la existencia de Territorios y se hizo necesario una múltiple adecuación constitucional.

Dentro del artículo 43 se dio la desaparición de la figura jurídica de los Territorios, pero repercutió con modificaciones a 15 artículos más donde se refería a los territorios, estos artículos fueron: 27, 45, 52, 55, 73, 74, 76, 79, 82, 89, 104, 107, 111, 123 y 131.

10. Decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1974.
(Decreto que reforma y adiciona los artículos 4o., 5o., 30 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la igualdad jurídica de la mujer).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Una decisión fundamental del pueblo mexicano, cuya larga marcha se nutre en el propósito de alcanzar una estructura auténticamente democrática, es la de preservar la independencia nacional con base en la vida solidaria y en la libertad de quienes integran la República.

"Por ello la historia constitucional de México es un ininterrumpido proceso de afirmación nacionalista, de consolidación de soberanía política y económica y de perfeccionamiento de los instrumentos de participación en la existencia total de la comunidad.

"Dentro de este marco de intereses y tareas, la Revolución Mexicana promovió la integración solidaria de la mujer al proceso político, de manera que aquella participase,

¹⁶⁰ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 3 de septiembre de 1974, págs. 6 a 8

CAPÍTULO IV

con libertad y responsabilidad, al lado del varón, en la toma de las grandes decisiones nacionales. Para ello, en 1953 se reformó el artículo 34 de la Constitución General de la República a fin de conferir plenitud de derechos políticos a la mujer y de expresar, de este modo, la decisión popular de conceder a los mexicanos, sin distinción de sexo, la elevada calidad de ciudadanos.

"Reconocida la aptitud política de la mujer, la Constitución Federal conservó, no obstante, diversas normas proteccionistas, ciertamente justificadas en una época en que resultaba excepcional, casi insólito, que las mujeres asumieran tareas de responsabilidad social pública. Hoy día, la situación general se ha modificado profundamente y por ello resulta indispensable proceder a una completa revisión de los ordenamientos que, en uno u otro ámbito, contemplan la participación de la mujer en los procesos educativos, cultural, económico y social. De ahí que en mi último informe a la Nación hubiese expresado ante el H. Congreso de la Unión que la mujer debe disfrutar de absoluta igualdad con el varón en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus responsabilidades, propósito para el cual anuncié ante la más alta representación nacional una completa revisión de las leyes federales correspondientes...

"Con el nuevo artículo cuarto, se trata de fortalecer la construcción de una sociedad justa formada por hombres y mujeres solidarios; lograr un sistema de vida en condiciones abiertas y desprovisto de determinaciones y sujeciones aberrantes.

"Con este esfuerzo seguirá México construyendo su destino, poniendo bases sólidas y justicieras a su desarrollo y cumpliendo sus compromisos internos e internacionales.

"Como consecuencia de la incorporación de este nuevo precepto, se propone que el vigente artículo cuarto constitucional se agregue al actual artículo quinto, de modo que ambos, consolidados en una sola norma, establezcan en plano supremo de nuestra Ley Fundamental la libertad de trabajo y algunas de las condiciones en que éste debe prestarse.

"Dentro de la misma línea de pensamiento que guía la inclusión del artículo cuarto, en esta iniciativa se propone también la reforma del artículo treinta de la Constitución Política, con el propósito de establecer estricta igualdad entre varones y mujeres para adquirir los beneficios de la naturalización mexicana. De este modo, la mujer mexicana

tendrá el mismo derecho que hoy tiene el varón de transmitir su nacionalidad para efectos del matrimonio y el domicilio...

"La fundamental norma sobre igualdad jurídica entre el hombre y la mujer posee además implicaciones de la mayor importancia en el ámbito del Derecho Laboral. De ahí que también se solicite la reforma del artículo 123 en sus apartados A y B."¹⁶¹

b) Estudio de la reforma.

En relación con la igualdad jurídica de la mujer, en este decreto se consignaron variaciones constitucionales en los artículos 4°, 5°, 30 y 123.

Por lo que hace al artículo 4°, se consigna que el varón y la mujer son iguales ante la ley, esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia y que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos.

En tanto el artículo 5°, dispuso que los servicios profesionales de indole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que esta señale; en relación con la nacionalidad, a fin de evitar la discriminación en la fracción II del artículo 30, estableció que serían mexicanos por naturalización la mujer o el varón extranjeros que contraiga matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

En materia laboral, se modifica el artículo 123, en sus fracciones II, V, XI, XV y XXIX del apartado "A", y VIII y XI, inciso c) del apartado B).

11. Decreto publicado en el Diario Oficial de 6 de febrero de 1975.

(DECLARATORIA por la que se adiciona el párrafo sexto y un séptimo párrafo al artículo 27 y se adiciona la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Persuadido de que la independencia total se apoya en la independencia económica, el Estado mexicano ha puesto atención especial en el régimen de los energéticos, cuyo moderno sentido nacionalista constituye una irreversible conquista del

¹⁶¹ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 24 de septiembre de 1974, págs. 7 a 9

CAPÍTULO IV

pueblo de México. Es evidente la trascendencia que aquéllos poseen en la vida económica y social de una nación. Así ha quedado de manifiesto, una vez más, al través de los recientes movimientos mundiales operados en el mercado de los energéticos...

"Instrumento para el desempeño de los propósitos y de las tareas que en este ámbito se había fijado la Nación, fue, desde el 1° de enero de 1956, la Comisión Nacional de Energía Nuclear, que por ley de 12 de enero de 1972, aprobada por vuestra soberanía, fue transformada en Instituto Nacional de Energía Nuclear. En este ordenamiento se procuró establecer, como dijo su Exposición de Motivos, "una nueva política en cuanto al desarrollo de las ciencias y tecnologías nucleares."

"Dentro de la misma línea el país ha iniciado con paso firme el aprovechamiento de la energía nuclear para la producción de electricidad, empresa que en la actualidad desempeña y continuará desempeñando, con creciente vigor, la Comisión Federal de Electricidad, organismo que instala ya la planta de Laguna Verde, destinada a poner la energía atómica al servicio de la generación eléctrica en el país..."

"En virtud de lo anterior, el Estado debe asegurar el control de la Nación sobre la producción y los usos de la energía nuclear. De esta forma se preserva el debido aprovechamiento de esa energía, que cumple tan destacado papel en el desarrollo y se garantiza, además, que la utilización de la gran fuerza que aparece se oriente únicamente a fines pacíficos..."¹⁰²

b) Estudio de la reforma.

Se tutela constitucionalmente el uso y aprovechamiento de la energía nuclear; se adicionó un párrafo al artículo 27 de la Constitución, otorgando a la Nación, de manera directa, el aprovechamiento de la energía nuclear para la generación de electricidad, regulando además, las aplicaciones de dicha energía en propósitos diversos al de la generación de electricidad, declarando de manera definitiva, en ambos casos que la utilización de la energía nuclear solo podrá hacerse para fines pacíficos.

A fin de hacer congruente lo anterior con las atribuciones del Congreso de la Unión, se incluyó en la fracción X, la prerrogativa de dicho cuerpo colegiado para legislar en materia de energía nuclear.

¹⁰² Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 5 de diciembre de 1974, págs. 382 y 383

12. Decreto publicado en el Diario Oficial de 6 de febrero de 1975.
 (Declaratoria por la que se adiciona la fracción XXXI del artículo 123, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

NO APARECE TEXTO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EN DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

b) Estudio de la reforma.

El propósito de esta iniciativa es adicionar el la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos laborales relativos a las industrias automotriz, productos químicos, farmacéuticos y medicamentos, celulosa y papel, aceites y grasas vegetales, empackado y enlatado de alimentos, bebidas envasadas. Con lo anterior se continuó la labor de eliminación de campos de regulación laboral de las Entidades Federativas, haciendo cada vez menos vigente la descentralización política y económica en el país.

13. Decreto publicado en el Diario Oficial de 17 de febrero de 1975.
 (Decreto por el que se reforma la fracción XIV del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Algunos de los senadores que suscribimos la presente moción, tuvimos oportunidad de un cambio de impresiones con señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre el desempeño de las funciones encomendadas a dicho Alto Cuerpo y al propio Senado de la República. Los señores Ministros tuvieron a bien informarnos del tropiezo que ha sufrido nuestro máximo Tribunal para que su Pleno no acuse rezago de expedientes, haciendo esta breve historia:

"a).-A partir del 30 de diciembre de 1957 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia conoce de los recursos de revisión interpuestos contra las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en los juicios de amparo en que impugna una ley por estimarla inconstitucional, y de los cuales conocía con anterioridad, en su más alto porcentaje, la Segunda Sala de la propia Suprema Corte de Justicia. Dicha atribución de competencia al Pleno, quedó ampliamente justificada en la Iniciativa correspondiente y se siguió estimando justificada en las reformas a la Constitución y a las leyes de Amparo y

CAPÍTULO IV

Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que entraron en vigor el 27 de octubre de 1968.

"b).-En estas últimas reformas se mantuvo el principio a que se refiere el inciso anterior; pero se estableció que cuando el H. Pleno formara jurisprudencia, los amparos en que ésta resultase aplicable, fueran turnados a las Salas. Se pensó que de esta manera se aliviaría el rezago del H. Pleno.

"c).-La medida que acaba de citarse careció de efectos prácticos apreciables por dos razones. La primera, por lo heterogéneo de los amparos contra leyes, que ha impedido que se establezcan tesis jurisprudenciales para que se turne un importante número de amparos al conocimiento de las Salas, por aplicación del mandato de que las sentencias de amparo deben versar sobre el caso específico planteado en la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivara. La segunda, por la necesaria lentitud del procedimiento para llegar a contar con cinco ejecutorias que constituyen jurisprudencia, más la natural posibilidad de que la misma llegue a interrumpirse.

"d).-Desde las trascendentales reformas de 1951 al artículo 107 constitucional, por las que instituyó el sobreseimiento por inactividad procesal, manteniéndose ese criterio en las reformas que entraron en vigor en 1958 y en 1968, se excepcionó a los amparos en que se reclamara la inconstitucionalidad de la ley. Ello obedeció al deseo de destacar el alto significado de la misma, como fruto del Congreso de la Unión o de los Congresos de los Estados, representativos de la soberanía popular.

"e).- La excepción a que se refiere el párrafo anterior impidió que por inactividad procesal se diera término a buen número de amparos en que ha dejado de existir interés de las partes; con lo cual prácticamente se ha mantenido un rezago de expedientes a cargo del Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación. En efecto, al entrar en vigor las reformas de 1968, el Pleno tenía su cargo un número aproximado de dos mil expedientes y a la fecha, según informaron los señores Ministros, ese número llega a mil ciento cincuenta.

"f).- Los datos numéricos citados revelan el bajo desahogo del rezago, ello debido a estas dos circunstancias. Una, el ingreso normal de nuevos asuntos, que arrojan una cifra sensiblemente igual a la segunda circunstancia, consistente en que el Pleno ha

acusado, prácticamente desde 1917, que su capacidad de conocimiento de asuntos jurisdiccionales, oscila entre 250 y 350 negocios al año, cuando, como en la actualidad existe un limitado número de posibilidad de sesionar cada semana, como acontece a la fecha. en que el H. Pleno sólo puede sesionar dos veces por semana. Estas experiencias hacen patente que jamás se desahogará el rezago actualmente registrado, mientras no se introduzca una medida práctica que lo agote.

"Consideraciones:

"La medida práctica a que acabamos de referirnos no puede ser otra que introducir la caducidad de la Instancia, suprimiendo la excepción consistente en que "no esté reclamada la inconstitucionalidad de una ley" como lo consigna la vigente fracción XIV del artículo 107 Constitucional.

"Examinando con rigor el propósito que existió de destacar el alto significado de la ley como fruto de la soberanía popular representada por los Congresos, en realidad no opera en materia de amparo, porque, como ya se expresó, la sentencia produce efectos individuales y no alguno de carácter general sobre la inconstitucionalidad de la ley.

"Por otra parte es común el carácter jurídico de la ley y del acto administrativo de aplicación de la misma, pues sólo se diferencian entre sí en que la ley es norma jurídica general y el acto administrativo es norma jurídica individual. Esa común naturaleza jurídica de la ley y el acto administrativo autorizan a tratamientos análogos en el orden procesal, y, por ello, no existe un impedimento de orden lógico jurídico para extender el sobreseimiento del juicio o la caducidad de la instancia en amparos en que se reclame la inconstitucionalidad de la ley.

"Como son notorios los beneficios para desahogar el rezago existente en el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, hemos coincidido los senadores que suscriben, la presente Iniciativa, con los Ministros de ese Alto Tribunal, en formular un proyecto de ley que encauce dichas opiniones, para el efecto de introducir la reforma a que nos hemos referido."¹⁶³

b) Estudio de la reforma.

¹⁶³ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

CAPÍTULO IV

El propósito de esta Iniciativa es procurar que por lo menos disminuya, si no es que totalmente se agote, el rezago de asuntos en que se ha reclamado la inconstitucionalidad de alguna ley, y que están pendientes de sentencia en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entorpeciendo las finalidades de expedición de la justicia, que son fundamentales en nuestro régimen constitucional.

Suprimir de su texto la siguiente expresión: "Y siempre que no esté reclamada la inconstitucionalidad de una ley". Esta reforma tiene por propósito levantar la excepción de referencia, a fin de que el Poder Judicial Federal pueda decretar el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II del propio artículo 107 Constitucional, esto es, los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos comunales, o a los ejidatarios o comuneros.

14. Decreto publicado en el Diario Oficial de 6 de febrero de 1976.

(Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; se adicionan el artículo 73 con la fracción XXIX-C y el artículo 115 con las fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"La evolución de nuestra sociedad y del proceso histórico del desenvolvimiento mexicano son frutos de las luchas y de las instituciones democráticas que el pueblo se ha dado. El modelo de nación a que aspiramos y nuestro proyecto de desarrollo compartido están indisolublemente ligados a la lucha por la independencia de México en todos los ámbitos, la salvaguarda de sus recursos y la protección de los intereses nacionales..."

"Es evidente que en el momento actual del desarrollo mexicano, no pueden postergarse las medidas orientadas a reducir los desequilibrios, sectoriales y geográficos, cuya creciente agudización pone en peligro la posibilidad misma de continuar el proceso de crecimiento. En este sentido se inscribe la preocupación del Gobierno de la República de definir políticas y de encauzar acciones que cambien el rumbo del proceso urbano del

país, y el de establecer las normas que fortalezcan la organización de los núcleos ejidales y comunales...

"El sector agrícola es el eslabón más débil del proceso productivo y su comportamiento se convierte en estratégico para el logro del desenvolvimiento. Por ello, para consolidar su ritmo de crecimiento, México requiere transformar su economía agrícola, haciéndola más flexible (dinámica y eficiente, a fin de que produzca más y mejores alimentos y materias primas, en primer término para satisfacer las necesidades de consumo de los mexicanos, los requerimientos de la industria nacional, así como para incrementar el comercio exterior que genera importantes divisas para el país. Esto, implica actuar simultáneamente sobre un sinnúmero de obstáculos y con un complejo de medidas de diversa naturaleza.

"Con esta finalidad, se considera conveniente adicionar el texto del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, señalando la facultad de la nación para dictar las medidas necesarias "para determinar en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades"...

"La adición Constitucional que se propone, por recoger la voluntad de los núcleos campesinos del país, manifestada en reiteradas ocasiones, por conducto de sus organizaciones, y por estar acorde con los principios de la Revolución Mexicana y con la filosofía de la Reforma Agraria, da cauce al proceso de la colectivización de los ejidos y comunidades mediante la integración de unidades económicas de producción y comercialización de bienes y servicios. De esta manera, se auspicia la plena explotación agrícola ganadera y forestal, y la diversificación de las actividades productivas, como un principio de solución al problema económico del ejido y de la comunidad, y a la necesidad de que sus miembros dispongan de ocupación permanente..."

"Esta iniciativa propone el establecimiento de instituciones jurídicas que den base a procedimientos públicos que tiendan a resolver a mediano y largo plazo los problemas que confrontan los centros urbanos, señalando previsiones que encaucen el futuro desarrollo de los mismos.

"Es necesario establecer las normas para que la planeación y ordenación de los centros urbanos de población integren éstos de manera conveniente al desarrollo socio-

CAPÍTULO IV

económico del país, y se obtenga el máximo aprovechamiento de los recursos, con la finalidad de lograr una convivencia más humana en las grandes urbes.

"La programación económica y social del sector público, deberá considerar el desarrollo de los centros urbanos, y dicho sector deberá adecuarse para otorgarle la atención que le corresponda, establecer los vínculos de coordinación entre sus diversas entidades, tendiendo a lograr una mayor eficacia de la inversión y del gasto públicos de los diversos niveles de gobierno; procurando el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, así como la promoción de una distribución adecuada de la misma, en las zonas urbanas y rurales...

"La multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano nos lleva al principio de que la estructura jurídica que de regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de Gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las Entidades Federativas ente sí, y de éstas con la Federación, como única forma de ser congruente al federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida. Federalizar estas acciones públicas, sería una posición conservadora, antihistórica, que escindiría responsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal; sólo la acción compartida entre la Federación y los Estados, permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral..."¹⁶⁴

b) Estudio de la reforma.

En la adición realizada a la primera parte del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, se destacó el principio del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación en beneficio social, en el marco de un desarrollo armónico del país con la posibilidad de conservación y mejoramiento. La reforma pretende abandonar la tendencia de concentrar las acciones gubernamentales en determinados centros de población, y en especial en las grandes urbes.

La iniciativa establece en el orden constitucional el derecho público y la responsabilidad política que tiene el Estado para fundar y ordenar los centros de población, dictando medidas necesarias para regular los asentamientos humanos,

¹⁶⁴ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 14 de noviembre de 1975, págs. 3 a 5

FLEXIBILIDAD PRAGMÁTICA, DE LÓPEZ MATEOS A LÓPEZ PORTILLO

estableciendo provisiones, usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques, con el fin de planear y regular la fundación de ciudades y demás centros de población, su conservación y mejoramiento.

En el artículo 115 se adicionaron dos fracciones en la primera de ellas se establece la atribución de los Estados y Municipios para que dentro del ámbito de sus competencias expidan leyes y demás disposiciones legislativas y administrativas correspondientes a la observancia de la Ley reglamentaria de la materia en asentamientos humanos, y en la segunda, mecanismos de solución para que en forma coordinada con la Federación, los Estados Federados y los Municipios, planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de población que estando situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad geográfica.

Finalmente, en el artículo 73 se faculta al Congreso de la Unión para que expida las leyes que establezcan la adecuada concurrencia de las Entidades Federativas, de los Municipios y de la propia Federación en la materia señalada.

La variación de la ley suprema después del régimen presidencial de Luis Echeverría Álvarez, quedó de la siguiente manera:

PRESIDENTE:	Total de reformas por:		Total Acumulado por:		Origen de las reformas en %:			
	Decreto	Artículo	Decreto	Artículo	Presidente		Otros	
Gustavo Díaz Ordaz	Ejec 4 otro 4	Ejec 10 otro 9	Ejec 50 otro 17	Ejec 98 otro 40	<u>Dec.</u> 75%	<u>Art.</u> 71%	<u>Dec.</u> 25%	<u>Art.</u> 29%
Luis Echeverría Álvarez	Ejec 14 Otro 0	Ejec 39 otro 0	Ejec 64 otro 17	Ejec 137 otro 40	<u>Dec.</u> 79%	<u>Art.</u> 77%	<u>Dec.</u> 21%	<u>Art.</u> 23%

Total de reformas acumuladas por decreto: 81
Total de reformas por artículo: 177

D. JOSÉ LÓPEZ PORTILLO.
(1o. de diciembre de 1976 al 30 de noviembre de 1982).

CAPÍTULO IV

**1. Decreto publicado en el Diario Oficial de 4 de febrero de 1977.
(Decreto por el que se adiciona un quinto párrafo al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"La reforma penitenciaria, que se inicia en el orden legislativo nacional con la promulgación de la Ley que establece las normas mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, es la respuesta actualmente del Gobierno de la República a la necesidad impostergable de estructurar un proyecto penitenciario acorde con los postulados constitucionales en la materia y con el grado de desarrollo social y cultural alcanzado por el país.

"Sin omitir considerar que nuestra legislación penal es hoy día instrumento adecuado para proteger los valores esenciales de nuestra vida en sociedad la Reforma Penitenciaria tiene un superior objetivo: readaptar a las personas que han infringido las leyes, prevenir los delitos y reincorporar a los reclusos al proceso productivo y a las tareas del esfuerzo colectivo para el desarrollo integral de la comunidad...

"La aplicación de la Reforma Penitenciaria se hace extensiva respecto de reos no federales, si los gobiernos de los Estados lo establecen así, emprendiendo actos legislativos propios o, en ejercicio de su soberanía, celebran convenios de coordinación para el efecto con el Gobierno Federal, para que los sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal, como lo señala el párrafo tercero del artículo 18 constitucional.

"El Ejecutivo Federal ha considerado que el sentido humanista de este enunciado constitucional se podría trasladar a un plano superior, consistente en la celebración de convenios de carácter general con gobiernos extranjeros para el objeto de que los reos de diferentes nacionalidades, reclusos por delitos del orden federal, cumplan las condenas en sus lugares de origen y bajo un principio de reciprocidad, los reclusos de nacionalidad mexicana que extingan penas en otros países lo hagan en establecimientos de la República, solución que resolvería diversas cuestiones relacionadas con la problemática carcelaria. Asimismo, con el propósito de extender la aplicación de estas nuevas medidas a los reos del orden común con estricto respeto a la autonomía de las entidades federativas, se previene que los Gobernadores de los Estados podrían solicitar al

Ejecutivo Federal, en su caso, la inclusión de reos del orden común en los convenios a que se hace referencia, solicitud que deberá apoyarse en las leyes locales respectivas.

"Es evidente que las condiciones de la vida moderna, la proyección internacional de ciertos delitos y la fácil comunicación entre las naciones han traído como consecuencia, entre otras, que nacionales de países extranjeros incurran en conductas delictivas dentro de nuestro país -y lo mismo ocurre con mexicanos en otras naciones- y se vean por ello sujetos a enjuiciamiento y a ejecución penal en un medio distinto al suyo, en virtud del principio de territorialidad que hasta ahora rige estrictamente en este ámbito.

"Ahora bien, la readaptación social del sujeto en su ambiente vital es, en último término el objetivo superior de los supuestos punitivos. Conviene considerar que si la reincorporación social del sentenciado radica en la observancia de los valores medios de una sociedad determinada, no se podría readaptar un individuo en establecimientos carcelarios ubicados en país extranjero cuyas costumbre e instituciones sociales difieren apreciablemente de las imperantes en sus países de origen."¹⁶⁵

b) Estudio de la reforma.

La readaptación social recibe una nueva adecuación, ello tratando de favorecer a las personas que han infringido las leyes, a quienes se desea reincorporar al proceso productivo y a las tareas del esfuerzo colectivo para el desarrollo integral de su propia comunidad. La reforma con un sentido humanista, establece la posibilidad de celebrar convenios de carácter general con gobiernos extranjeros para el objeto de que los reos de diferentes nacionalidades, reclusos por delitos del orden federal, cumplan condenas en sus lugares de origen y bajo un principio de reciprocidad, los reclusos de nacionalidad mexicana que extingan penas en otros países lo hagan en establecimientos de la República; asimismo en cuanto a los reos del orden común con estricto respeto a la autonomía de las entidades federativas, se previene que los Gobernadores de los Estados podrían solicitar al Ejecutivo Federal, en su caso, la inclusión de reos del orden común en los convenios a que se hace referencia, solicitud que deberá apoyarse en las leyes locales respectivas.

¹⁶⁵ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 7 de septiembre de 1976, págs. 4 y 5

CAPÍTULO IV

2. Decreto publicado en el Diario Oficial de 6 de diciembre de 1977.
(Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97, y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Avanzamos en un proceso de transformación convencidos de que la democracia es cause para la participación en el análisis de las cuestiones que a todos interesan, y vía para examinar, conciliar o resolver pacíficamente nuestras contradicciones e impulsa institucionalmente los cambios sociales.

"Entendemos a la democracia como compromiso fundamental y como fórmula para lograr un orden jurídico aplicable a mayorías y minorías que es base de respeto a la diversidad...

"La presente exposición de motivos desarrolla en primer término, el tema de la constitucionalización de los partidos políticos y hace referencia a la serie de prerrogativas que se les confiere para garantizar su función, calificada de interés público; enseguida trata lo relativo a la composición de la Cámara de Diputados y explica el sistema electoral mixto que con dominante mayoritario incorpora el principio de la representación proporcional; además, alude a los mecanismos ideados para la integración del Colegio Electoral encargado de calificar la elección de los miembros de la Cámara de Diputados y al recurso de reclamación establecido para impugnar ante la Suprema Corte de Justicia las resoluciones del Colegio Electoral; a continuación expone las reformas introducidas a la organización y funciones del Congreso de la Unión y el nuevo desarrollo que se confiere a la facultad de la Suprema Corte de Justicia, para investigar violaciones al voto público, y finalmente, se refiere a las nuevas formas concebidas para elevar nuestra vida democrática.

"La iniciativa de Reformas plantea la necesidad de regular en nuestra Ley Fundamental la existencia y funciones de los Partidos Políticos; de esta manera podrá configurarse cabalmente su realidad jurídica, social y política.

"Elevar a la jerarquía del texto constitucional la normación de los Partidos Políticos asegura su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo y contribuye a garantizar su pleno y libre desarrollo.

FLEXIBILIDAD PRAGMÁTICA, DE LÓPEZ MATEOS A LÓPEZ PORTILLO

"Imbricados en la estructura del Estado como cuerpos intermedios en la sociedad que coadyuvan a integrar la representación nacional y a la formación del poder público, el Ejecutivo Federal a mi cargo estima conveniente adicionar el artículo 41 para que en este precepto quede fijada la naturaleza de los partidos políticos y el papel decisivo que desempeñan en el presente y el futuro de nuestro desarrollo institucional..."

"También se hace necesario garantizar en forma equitativa a los partidos políticos nacionales la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad..."

"Esta prerrogativa de los partidos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho a la información que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo 6° que será básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que esta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad..."

"En este orden de ideas se determina que 300 diputados serán electos según el principio de votación de mayoría simple en el mismo número de distritos electorales uninominales, y hasta 100 diputados según el principio de la representación proporcional votados en listas regionales que formulen los partidos políticos, para cada una de las circunstancias plurinominales en que se divide el país."

"El Ejecutivo Federal a mi cargo considera la importancia de imprimir una mayor objetividad a los resultados de una elección y acercarse más a la imparcialidad electoral, cree procedente insistir mediante la adición del artículo 60 constitucional un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados al calificar la elección de los aspirantes a formar parte de la misma..."

"El artículo 65 con número veinte de nuestra Ley Fundamental dispone que el Congreso de la Unión se reunirá el 1° de septiembre, entre otras cosas, para revisar la cuenta pública del año anterior y examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente. En los términos del artículo 73 constitucional, fracción XXVIII, es facultad del Congreso el examen de la Cuenta Pública que deberá comprender la conformidad de las partidas gastadas con el Presupuesto de Egresos y la exactitud y justificación de esas

CAPÍTULO IV

partidas; por su parte, el artículo 74, fracción IV, dispone, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del Presupuesto Anual de Egresos.

"La fracción I, del artículo 76 se reformaría para establecer que será facultad exclusiva de la Cámara de Senadores el análisis de la Política Exterior, con base en los informe que presentan el titular del Ejecutivo Federal y el Secretario de Despacho correspondiente...

"La Constitución confiere a los diputados y senadores diversas garantías para la realización de su función representativa; tales garantías se traducen en lo que se llama fuero constitucional y consiste en que los legisladores son inviolables por las opiniones expresadas en el desempeño de sus cargos y tienen una inmunidad de carácter penal durante el periodo de su mandato.

"El ejecutivo a mi cargo estima conveniente que las reformas que se proponen a través de esta iniciativa, comprendan también una adición al artículo 61 constitucional con el propósito de que además de las inviolabilidades e inmunidades personales de los legisladores, quede prevista la salvaguarda de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión conceptuadas institucionalmente...

"Con este fin se establece como atribución del Presidente de cada Cámara velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de las mismas y por la inviolabilidad del recinto en que se reúnan a sesionar...

"El desarrollo económico experimentado por el país en los últimos años ha provocado el crecimiento de la Administración Pública, fundamentalmente del sector paraestatal multiplicándose el número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Acorde con el propósito de la reforma administrativa y con los ordenamientos que de ella han surgido se hace necesario buscar fórmulas que permitan poner una mayor atención y vigilar mejor las actividades de dichas entidades...

"Atendiendo los requerimientos para vigorizar la integración popular de los órganos de gobierno de las entidades federativas y a la vez ensanchar los cauces a través de los cuales intervienen los ciudadanos en la conducción de los asuntos que interesan a la comunidad, esta Iniciativa propone dos procedimientos que habrán de mejorar el desarrollo democrático de los Estados y del Distrito Federal...

"La Iniciativa comprende también la posibilidad de mejorar la vida política en el Distrito Federal, a través de la introducción de dos formas de participación ciudadana, que han probado su efectividad en estados que disponen de vigorosas instituciones democráticas: el referéndum y la iniciativa popular."¹⁶⁶

b) Estudio de la reforma.

Con el fin de que el Congreso de la Unión coadyuve de manera efectiva en las tareas de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo sobre las corporaciones descentralizadas y empresas de participación estatal, se agregó al artículo 93 de la Constitución un nuevo párrafo que abre la posibilidad de que cualquiera de las Cámaras pueda integrar comisiones que investiguen su funcionamiento, siempre y cuando lo soliciten una tercera parte de los diputados o la mitad de los Senadores; los resultados tendrán que ser informados al Presidente de la República.

Se adicionó el artículo 115 en su parte final estableciendo un sistema dual de elección de los diputados locales con los de mayoría y de representación proporcional al estilo del Congreso Federal y aún en la integración de los ayuntamientos que su número de población lo permita.

Este movimiento constitucional atañe, primordialmente a la parte dogmática, concretamente en cuanto a la regulación del derecho a la información, a la estructura y funcionamiento de los poderes Legislativo y Judicial y a materia electoral.

En cuanto a el derecho a la información, este, de acuerdo con el nuevo artículo 6°, será garantizado por el Estado; el artículo 41, instituye a los partidos políticos como entidades de interés público; el artículo 51 dispone que por cada diputado propietario, se elegirá un suplente, en tanto que en el 52 se abandona la fórmula de representatividad por población de los diputados y se adopta la de ámbito geográfico, la Cámara de Diputados queda integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional; en los

¹⁶⁶ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 6 de octubre de 1977, págs. 3 a 11

CAPÍTULO IV

artículos 54 y 55 se refiere a los diputados de representación proporcional que sustituyen a los "de partido", así como su forma de asignación a los partidos políticos.

Dentro del artículo 60 se dan las bases para integración de colegios electorales para calificar la validez de las elecciones de los legisladores federales; se consigna el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Por otra parte en el artículo 70 se regula que el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos; señala que la ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados, disponiéndose además que esta ley no podrá ser vetada ni necesitará promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

El artículo 93 se adicionó con un párrafo tercero que faculta a las Cámaras a fin de constituir comisiones para investigar el funcionamiento de las entidades integrantes del sector paraestatal. A la Suprema Corte de Justicia se le faculta de oficio en el artículo 97 a fin de averiguar hechos que constituyan violaciones a procesos electorales.

Se introduce, en el artículo 115, el sistema de diputados de representación proporcional en las legislaturas locales y en la integración de los ayuntamientos en los municipios cuya población sea de 300,000 o más habitantes.

3. Decreto publicado en el Diario Oficial de 9 de enero de 1978.

(Decreto por el cual se adiciona la fracción XII y se reforma la fracción XIII, ambas del apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"El Constituyente de 1917 al romper la concepción liberal sobre el contenido de las constituciones y darle cabida en la nuestra, junto a los derechos tradicionales del individuo, a los derechos sociales, aceptó como obligación de sociedad el otorgarle a cada hombre, a cambio de su trabajo, los medios que pudieran garantizar su vida, su salud y un nivel decoroso de bienestar para él y los suyos.

"Es así como el artículo 123 constitucional deriva una serie de disposiciones jurídicas de inferior jerarquía que regulan en detalle todos los aspectos de las relaciones

de trabajo que surgen en el ámbito del país. En tales condiciones, el precepto citado es uno de los instrumentos supremos para procurar el equilibrio entre los diferentes estratos que componen la sociedad mexicana, pues al elevar a rango constitucional y con el carácter de garantías sociales, normas esenciales de protección y dignificación del trabajo, promueve, en niveles de igualdad, la concurrencia pacífica y armoniosa del capital y del trabajo, para hacer factible la producción de bienes y servicios que alienta la economía nacional.

"Efectivamente, la nueva manera de concebir al derecho se ha visto afinada a lo largo de las seis décadas de vigencia de nuestra Ley Fundamental, como consecuencia del desarrollo social y económico y de las luchas y los acuerdos entre el capital y el trabajo.

"Sin embargo, la acusada gravedad de los retos que enfrenta el país, demanda ampliar, sin alterar el espíritu que alentó el Congreso Constituyente de 1917, los principios tutelares del trabajo, porque ese es valor fundamental del hombre y, en consecuencia, tiene que ser preservado jurídicamente al plasmársele como derecho fundamental de clase. Todo esto porque el país se enfrenta hoy al imperativo de diseñar y adoptar un nuevo modelo de crecimiento que destine la parte más importante de nuestros recursos, a fortalecer la calidad de vida de los mexicanos y a lograr que los grandes grupos marginados alcancen niveles mínimos de bienestar...

"Es el ser humano objeto y sujeto de los afanes del Estado; recurso básico y límite extremo de la potencialidad del país. En lo económico es el agente por excelencia de la creación de riqueza. En lo social es creador y demandante de más plenos niveles de bienestar. En lo político es participante activo y receptor involucrado de las decisiones que afectan a su familia, a su comunidad y a la nación.

"Por otra parte, los procesos tecnológicos son eminentemente perecederos, su transitoriedad es notable; se está ante un proceso de aceleración constante en la modificación de la tecnología; circunstancia que, paradójicamente, es el elemento subyacente de muchos problemas de la economía nacional, al no contarse con un sistema que permita capacitar al individuo y que le otorgue aptitud para operar los nuevos mecanismos y aparatos que la ciencia moderna crea de modo incesante y participar con sólida eficacia en los procedimientos de reciente diseño.

CAPÍTULO IV

"En efecto, la carencia de un sistema destinado al perfeccionamiento de las habilidades del trabajador, es causa de baja productividad por el inadecuado y restringido aprovechamiento de la capacidad instalada de las empresas, así como de graves riesgos de trabajo por el contacto de obreros insuficientemente capacitados con maquinaria innovada.

"Si bien debe evitarse que el rendimiento del capital sea menor por la falta de disponibilidad de mano de obra suficientemente calificada, esto es, de trabajadores formados profesionalmente para el desempeño correcto de determinada función en un proceso específico de la producción, más importante es liberar al trabajador del temor y de la angustia que le impone el reconocimiento de su falta de adaptación a las innovaciones del día de hoy y abatir la incapacidad y el apego a hábitos de trabajo viciados, circunstancias que reducen las posibilidades de acceso a mejores niveles de vida.

"El Ejecutivo Federal reconoce que una de las funciones prioritarias del Estado, es procurar que cada uno de los ciudadanos esté en igualdad de condiciones para aspirar a una vida más digna y feliz, en proporción directa a sus habilidades y a su disposición para el cambio. En tales condiciones, el Gobierno de la República ha valorado en su integridad la problemática y ha concluido que es necesario que se legisle para establecer una solución idónea que permita, además, beneficiar a los dos elementos básicos de la producción; puesto que es muy posible que el primer imperativo de la justicia social al día de hoy, sea capacitar la fuerza de trabajo para aumentar la eficacia de nuestras instituciones democráticas. Este es el único camino para cumplir la aspiración de México de ser un país de trabajadores.

"Se estima prudente destacar que la capacitación y la formación profesional guardan una muy estrecha relación con la formación del individuo, que buscan mejorar su condición y propiciar cambios económicos; aspectos que deben quedar dentro de la esfera que es propia del artículo 123 constitucional, cuya reforma se promueve con la plena conciencia de que el progreso futuro y la conservación de la paz social dependen, en gran medida, de la participación efectiva de las grandes mayorías en los procesos productivos.

"Dicha reforma constitucional tiene la finalidad de consagrar una garantía social en favor de los trabajadores y la particularidad de beneficiar a los empresarios mediante la obtención de mejores niveles de calidad y de aprovechamiento de sus bienes de activo fijo.

"Si la mayor productividad tiene su origen primordial en la realización del trabajo en condiciones óptimas, y ello es obligación del patrón, resulta incuestionable que la superación del trabajador a través de la capacitación, debe ser a cargo del propio patrón, sujeto que también resulta beneficiado por la capacitación obrera.

"Todas las consideraciones anteriores demuestran la inaplazable necesidad de reformar el artículo 123 constitucional, para elevar a nivel de garantía social el derecho obrero a la capacitación y a la formación profesional y contemplar, según se dijo, la obligación patronal de contribuir a hacer efectiva dicha garantía, mediante el establecimiento de sistemas de capacitación y formación profesional que beneficien directamente a la clase trabajadora...

"En la citada ley reglamentaria, misma cuya expedición sería propuesta oportunamente, para el caso de que la presente iniciativa de Ley fuese aprobada por el H. Congreso de la Unión y por la mayoría de las Legislaturas Locales, se precisaría, asimismo, que las autoridades laborales se encargarían de vigilar el cumplimiento de la obligación de los patrones de capacitar y adiestrar a los trabajadores y de coordinar los esfuerzos públicos y privados tendientes a tal fin.

"Por otra parte, es obvio que la capacitación y adiestramiento deberán relacionarse con el Sistema Nacional del Empleo y con la certificación de conocimientos que deban establecer las autoridades laborales."¹⁶⁷

b) Estudio de la reforma.

Se adiciona la fracción XII y se modifican las fracciones XIII y XXXI del Apartado "A" del artículo 123 con disposiciones referentes a la obligaciones de los patrones en nuevos centros poblacionales de reservar áreas suficientes para el establecimiento de mercados públicos, edificios para las actividades del municipio y centros recreativos; la

¹⁶⁷ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 11 de octubre de 1977, págs. 5 a 7

prohibición de que existan en los centros de trabajo expendios de alcohol y casas de juego y finalmente a la obligación patronal de cooperar al establecimiento y funcionamiento del servicio de capacitación y formación profesional de los trabajadores.

Este principio de la capacitación es uno en el que se debe insistir, ya que dentro del mundo globalizado, los Estados más capaces para lograr un pleno desarrollo y dejar de ser economías, subdesarrolladas, tercermundistas o emergentes, como quiera calificarse, será a través de la educación, de la tecnología por ello no sólo esta disposición, sino varias deben ser promovidas en su cumplimiento en nuestro país.

4. Decreto publicado en el Diario Oficial de 9 de enero de 1978.

(Decreto por el que se reforma la fracción XXXI, del Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"La Iniciativa tiene como una de sus finalidades extender la competencia exclusiva de las autoridades federales en la aplicación de las leyes del trabajo, a los asuntos relativos a varias ramas industriales cuya naturaleza e importancia económica superan el ámbito propio de las Entidades Federativas, y adecuar la enunciación que actualmente contiene la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 constitucional.

"Es también objeto de la Iniciativa precisar que será de competencia exclusiva de las autoridades federales en la aplicación de las disposiciones relativas a las obligaciones que corresponden a los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, y en materia de implantación de medidas de seguridad e higiene en los centros de trabajo, con la modalidad de que las autoridades de los Estados colaborarán con la Federación para la ejecución de dichas medidas en las ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos que establezca la ley reglamentaria.

"La historia de nuestra organización política se encuentra enraizada en los más acendrados principios federalistas. Cuando la nación recientemente buscaba constituirse, escogió entre las formas de estado y de gobierno las de una república democrática, representativa y federal. El federalismo mexicano surgió como resultado de una demanda categórica de varias provincias que exigieron para sus caracteres regionales una expresión política. Es decir que, el federalismo fue adoptado como consecuencia de la acción de las fuerzas reales de la opinión nacional y no como una mesa transposición

teórica, si bien para su mecánica tuvo innegable influencia el modelo preestablecido en el continente.

"La existencia de un régimen federativo demanda que las entidades que lo integren, reconozcan o transfieran en favor del Estado Federal aquellas facultades que tienen como común denominador propiciar el fortalecimiento de su vinculación jurídico-política y afirmar la soberanía externa de la nación.

"De acuerdo con lo anterior, la Constitución que nos rige otorgó a los poderes federales una esfera específica de competencia, con atribuciones o facultades expresas cuidadosamente enumeradas, y consideró reservados para las entidades federativas todos los demás aspectos. Además, nuestra Constitución prevé procedimientos de colaboración o auxilio entre las autoridades federales y estatales, haciendo más estrecha en esos casos, su corresponsabilidad en el desarrollo nacional. Lo anterior, para respetar en forma absoluta la garantía de que siempre debe haber una clara definición de las autoridades competentes para intervenir en cada caso, pues de otra manera no se atendería el principio de legalidad, que es el instrumento jurídico de mayor valor para otorgar seguridad a los ciudadanos.

"Conforme al sistema descrito, se respeta la libertad y soberanía de las Entidades Federativas en todo lo concerniente a su régimen interior; sin embargo, ello no impide que cuando se requiera fortalecer el pacto federal, se amplíe el área de competencia de los Poderes Federales, mediante las correspondientes reformas a nuestra Carta Magna...

"Las situaciones sustancialmente expresadas en las Exposiciones de Motivos con que se abrieron los procesos legislativos para incorporar nuevas ramas industriales y actividades a la jurisdicción federal, son válidas en relación con las actividades propias de las industrias químicas; maderera básicas, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera; vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco; automotriz, en lo que se refiere a autopartes mecánicas o eléctricas; y la de alimentos envasados según lo demostraron con amplitud los estudios de orden socioeconómico que las autoridades competentes en materia del trabajo, practicaron oportunamente acerca de los aspectos básicos de dichas ramas industriales; tales como niveles de producción, tecnología

CAPÍTULO IV

utilizada, personal ocupado, ubicación de mercados y extensión de líneas de distribución, todos ellos con repercusión no sólo nacional, sino internacional...

"Tocante a las ramas industriales arriba citadas, su incorporación al régimen de aplicación federal de las leyes del trabajo, permitirá encauzar el vigor de la acción federal en beneficio de un número muy considerable de trabajadores, y afirmar, por otro lado, el desarrollo de los establecimientos propios de tales ramas, sobre la base de un tratamiento que derive de la sujeción a un solo criterio de adecuación de las leyes y reglamentos laborales al caso concreto, por ser claro que la importancia de las industrias mencionadas trasciende en mucho la esfera local..."

"Es oportuno hacer notar que el Gobierno Federal, consciente de que el proceso de federalización exige, a su vez, la desconcentración de funciones, ha desconcentrado y seguirá desconcentrando el ejercicio de sus facultades, atendiendo a características geográficas, sectoriales o de otra índole, a fin de que las atribuciones se cumplan y los servicios se presten con mayor eficacia y en forma más cercana a quienes los demandan. En la justicia laboral, esta es una norma firmemente marcada. Como subrayé en mi Primer Informe de Gobierno, este año se pusieron en servicio en distintas ciudades de la República, seis nuevas Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje, competentes para resolver los conflictos individuales que se suscitan en las empresas de jurisdicción federal, y que a partir del año próximo la desconcentración de la justicia laboral llegará a todo el territorio, al establecerse Juntas Especiales en todas y cada una de las Entidades Federativas y reestructurarse, paralelamente, las demás Dependencias encargadas de atender los asuntos laborales."

"Por otro lado y mediante diversa Iniciativa que sometí recientemente a la alta decisión de ese H. Congreso, se promovió una reforma a la fracción XIII del apartado A del artículo 123 de nuestra Constitución Política, con la finalidad de incluir en su texto la obligación de las empresas, cualquiera que sea su actividad, de proporcionar a sus trabajadores capacitación o adiestramiento para el trabajo. En ese documento expuse una serie de razonamientos acerca de la necesidad de implantar sistemas de capacitación y adiestramiento en el trabajo, que permitieran alcanzar simultáneamente dos metas básicas: Liberar al trabajador del temor y la angustia que le impone el reconocimiento de su falta de adaptación a las innovaciones del día de hoy y elevar la

FLEXIBILIDAD PRAGMÁTICA, DE LÓPEZ MATEOS A LÓPEZ PORTILLO

productividad, abatiendo el inadecuado y restringido aprovechamiento de la capacidad instalada de las empresas.

"En consecuencia, la presente Iniciativa plantea, según se anticipó, la proposición de que quede también bajo el control federal, como ya lo están las obligaciones patronales en materia educativa, lo relativo al cumplimiento de la obligación patronal de proporcionar a sus trabajadores capacitación o adiestramiento en el trabajo y, de igual manera, lo relacionado con seguridad e higiene en los centros de trabajo; reconociendo la conveniencia de que, en todos estos casos, la Federación, conforme a una franca colaboración interinstitucional, sea auxiliada por las autoridades de los Estados tratándose de ramas o actividades que en los demás aspectos de la relación laboral continúen dentro del ámbito de la jurisdicción local.

"Ahora bien, el fundamento para la propuesta de que a la capacitación y adiestramiento y a las medidas de seguridad e higiene en los centros laborales, se les considere materias de orden federal, es semejante al que se tuvo en 1942, para reformar la Constitución y señalar la aplicación a nivel federal de las normas relativas a la obligación de los patrones en materia educativa. En efecto, en uno y otro caso, se ha considerado que el hombre, incorporado a la población económicamente activa, es el factor más importante en el desarrollo nacional; razón por la que, él debe ser destinatario de una actividad que cubra, con idéntica energía, todo el territorio nacional y a través de la cual se le brinde la oportunidad de ejercitar sus primarios derechos sociales de adiestrarse o capacitarse en su centro de trabajo y de cumplir sus tareas en condiciones ambientales que permitan preservar su integridad física y psíquica...

"La presente Iniciativa para reformar la fracción XXXI, del apartado A, del artículo 123 de la Constitución Política del país, no agota su objeto en la sugerencia de que se agreguen a la esfera de aplicación federal las ramas industriales que fueron citadas, así como las obligaciones patronales en materia de capacitación y adiestramiento y de seguridad e higiene en los centros de trabajo; sino que, al haber consagrado el H. Poder Constituyente, los derechos de la Nación sobre la zona económica exclusiva, y considerar ésta de jurisdicción federal, resulta necesario que la aplicación de las normas laborales a

CAPÍTULO IV

*empresas que operen en dicha zona, sea de la competencia exclusiva de las autoridades laborales federales.*¹⁶⁴

b) Estudio de la reforma.

Cambia la forma en que la fracción XXXI del artículo 123 Apartado A, contiene las actividades reservadas a las autoridades federales en cuanto a la aplicación de las leyes laborales, el nuevo formato divide en incisos numerados dichas actividades; se aumenta dentro de la enumeración a la actividad económica de los ferrocarriles y tabaquera. Se aumenta el último párrafo relativo a la competencia de la Federación en materia de conflictos laborales, contratos colectivos, obligaciones patronales en materia educativa, capacitación, adiestramiento y seguridad social.

5. Decreto publicado en el Diario Oficial de 19 de diciembre de 1978. (Decreto por el que se adiciona un párrafo inicial al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"La Revolución Mexicana fue la primera revolución social de este siglo; constituyó un movimiento político tendiente a acentuar los principio de solidaridad y la participación activa de la sociedad.

"En efecto, fue una revolución popular, que señaló cuáles eran las tareas y acciones que la sociedad tenía que emprender en beneficio de sus miembros. De ahí que nuestros constituyentes de 1917, incorporaran a nuestra Carta Magna, además de las tradicionales garantías individuales, nuevos derechos sociales.

"El constituyente tuvo conciencia de que los derechos que consagraba en el Artículo 123 eran deberes de la sociedad hacia sus trabajadores. Más aún, concibió los nuevos derechos sociales como el mínimo imprescindible para que el pacto social conservara pleno vigor; pero que a medida de las circunstancias y el desarrollo social lo permitieran, sería necesario mejorarlos.

"Ha llegado el momento de dar el paso que, no hace muchos años, sólo podía considerarse como una declaración de buenas pero irrealizables intenciones: consagrar a nivel constitucional el derecho al trabajo.

¹⁶⁴ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 29 de noviembre de 1977, págs. 6 a 9 . . .

"La Nación nos exige la certidumbre de esta nueva garantía, consciente de que será una realidad, sólo si desde hoy la convertimos en deber constitucional.

"El deber, la obligación correlativa del derecho al trabajo, corresponde a la sociedad en su conjunto. Es ella la que, conforme a las leyes que para tal efecto se expidan, habrá de aprovechar sus recursos en la generación de fuentes de trabajo. La responsabilidad del Estado, como sucede ante todo derecho social, consiste en propiciar, por medios legales, que dichas acciones se realicen.

"Es conveniente destacar que el derecho al trabajo no es una garantía individual en el clásico sentido del liberalismo; es un derecho social, con el correlativo deber que la sociedad reconoce como suyo.

"Es de importancia social, jurídica y política, establecer claramente esta diferencia y de ahí que en vez de incluirla en el capítulo que la Constitución dedica a las garantías individuales, se sugiera hacer el párrafo que consagra el derecho al trabajo el primero de nuestro artículo 123. Hacerlo no es sólo reconocer su origen: sino vincularlo mejor al derecho del trabajo, y, también, reconocer, una vez más, la visión de los constituyentes que hicieron la nuestra la primera Constitución que estableció garantías sociales."¹⁰⁹

b) Estudio de la reforma.

Adiciona un párrafo inicial al artículo en el que se declara que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

Con el enunciado contenido en el párrafo inicial, se reafirma la determinación de integrar al derecho al trabajo como un derecho social, el cual es aplicable a cada uno de los mexicanos, como parte integrante del propio grupo social.

**6. Decreto publicado en el Diario Oficial de 6 de agosto de 1979.
(Decreto por el que se modifican las fracciones V y VI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

NO APARECE TEXTO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EN DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

¹⁰⁹ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 21 de septiembre de 1978, pág. 4

CAPÍTULO IV

b) Estudio de la reforma.

La modificación faculta además de a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa en la sentencia misma o en el procedimiento.

En el inciso a) de la fracción V se eliminó la parte final que disponía como causal de procedencia el que tratándose de autoridades judiciales del orden común, cuando las sentencias que motiven la interposición de la demanda de amparo impongan la pena de muerte o comprendan una sanción privativa de la libertad que exceda del término que para el otorgamiento de la libertad caucional que señala la fracción I del Artículo 20 de la Constitución; en el inciso b) en el amparo en materia administrativa se eliminó la referencia a las limitaciones que en materia de competencia establezca la ley secundaria.

7. Decreto publicado en el Diario Oficial de 18 de marzo de 1980.

(Decreto por el cual se adiciona un tercer párrafo al artículo 4o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Desde 1917 ha sido preocupación del Constituyente Mexicano consagrar en la Carta Magna, al lado de las garantías a los derechos del ciudadano, las que con carácter de sociales deben establecerse para protección de la comunidad nacional, orientadas directamente a la misma en su totalidad o a través de sus estratos y sus clases, por ser de mayor interés el beneficio que se procura para aquella, que el de los individuos.

"Siempre se ha hecho resaltar con tal sentido la preceptiva protectora de las clases campesina y obrera, contenida en los artículos 27 y 123, como son también de señalarse las normas referentes a la educación pública, la impartición de justicia, las prácticas de culto público y las variadas reformas políticas, más multitud de reglas que van desde el aprovechamiento de recursos naturales y el ejercicio de profesiones y actividades como el comercio y la banca, hasta la protección de la salud.

"Es conveniente enfatizar que muy recientemente se han incorporado a nuestra Constitución garantías relacionadas a derechos cuya importancia se ha realizado: los derechos al trabajo y a la información. Del mismo modo, que en 1974 se produjo la

reforma a los artículos 4° y 5° de nuestra Constitución; reforma de la que sobresalen la consagración del principio de igualdad ante la ley del hombre y la mujer la obligación de proteger la organización y el desarrollo de la familia y la libertad otorgada a toda persona para decidir de manera responsable sobre el número y espaciamiento de los hijos.

"Ante esta panorámica del nacimiento y evolución de las garantías sociales en nuestro país, es de destacarse que el artículo 4°. Constitucional está exigiendo que se le complemente con el señalamiento del deber de los padres para preservar los derechos del menor y la protección subsidiaria que al mismo propósito presten las instituciones públicas. Ello debe ser así, aceptando las declaraciones de carácter internacional que se han sucedido y que ha hecho propias el Estado Mexicano. En efecto, en 1924 la Sociedad de las Naciones se refirió a la necesidad de atender al ser más indefenso de la sociedad, como lo es el niño; consideración nuevamente adoptada por la organización de las Naciones Unidas, al proclamar el 20 de noviembre de 1959, su Declaración sobre los Derechos del Niño. Después, a cerca de 20 años de distancia, y con el interés de subrayar los alcances de aquella Declaración, el 5 de agosto de 1976 la Asamblea General de las Naciones Unidas instituyó el de 1979 como el Año Internacional del Niño, y se solicitó a los países miembros se revisaran las acciones internas, la estrategia establecida y las disposiciones legales existentes, a fin de procurar nuevos programas a beneficio de la niñez, buscando su mayor bienestar.

"Atendiendo a la citada solicitud, se integró en México, con representantes de diversas Secretarías de Estado y de varias Instituciones Públicas y Privadas, la Comisión Nacional para el Año Internacional del Niño, misma que sugirió al Ejecutivo de mi cargo un proyecto de adición al artículo 4°. Constitucional, que no he tenido inconveniente en considerar para presentar esta Iniciativa ante ese H. Congreso de la Unión, a fin de lograr un franco progreso legislativo.

"La reforma mantiene los principios de igualdad del hombre y la mujer ante la Ley y de que ésta proteja la organización y desarrollo de la familia; también se mantiene el de libertad de decisión, de manera responsable e informada, acerca del número y espaciamiento de los hijos.

"El Ejecutivo de mi cargo considera que conforme a la sistemática legislativa adoptada, quedan comprendidos los derechos del menor y los deberes de los obligados a

CAPÍTULO IV

darle protección, pero conservando el orden ya establecido que contempla la igualdad de derechos del hombre y la mujer, la protección de la familia y la libertad de procreación responsable."¹⁷⁰

b) Estudio de la reforma.

Se consagra constitucionalmente el deber de los padres de preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental, así como los apoyos a la protección de los menores a cargo de las instituciones públicas, ello mediante la adición de un párrafo tercero al artículo 4° y la propia ley.

Amplía el derecho social mexicano, destinado a una de las clases más desprotegidas como son los menores de edad; es importante este tipo de avances aunque se tenga que hacer patente que siguen grandes grupos de niños fuera de esta protección de la familia y las instituciones públicas que como un marco ideal establece nuestra Carta Magna.

8. Decreto publicado en el Diario Oficial de 9 de junio de 1980.

(Decreto por el que se adiciona con una fracción VIII el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cambia el número de la última fracción del mismo artículo).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"El artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define nuestra vocación por la libertad, la solidaridad en la independencia, la justicia y el desarrollo equitativo. Es, asimismo, el mandato que impone el carácter democrático de nuestro sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de los mexicanos.

"La filosofía educativa rechaza postulados cerrados a toda posibilidad dialéctica. Supone un sistema ajeno a fanatismos y prejuicios, abierto a todas las corrientes del pensamiento universal y atento a la convicción del interés general, a la comprensión de nuestros problemas y el acrecentamiento de nuestra cultura.

¹⁷⁰ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes. 1999.

"Invocar a la autonomía universitaria es señalar la posibilidad que tienen desde hace 50 años a nivel nacional estas comunidades de garantizar la educación superior y ofrecerla al alcance del pueblo.

"La autonomía universitaria es una institución que hoy es familiar a la nación mexicana. Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado. Fortalecer estas instituciones arraigadas y obligadas con la colectividad nacional e independientes entre sí es requisito indispensable para el cumplimiento de su objeto.

"Las universidades e instituciones de educación superior que derivan su autonomía de la ley, deberán responsabilizarse primeramente ante las propias comunidades y en última instancia ante el Estado, del cumplimiento de sus planes, programas, métodos de trabajo y de que sus recursos han sido destinados a sus fines. La universidad se consolidará de esta manera idóneamente para formar individuos que contribuyan al desarrollo del país.

"Las universidades públicas del país han solicitado que se legisle a nivel constitucional para garantizar el ejercicio de su autonomía y precisar las modalidades de sus relaciones laborales, con la finalidad de hacer compatibles la autonomía y los fines de las instituciones de educación superior con los derechos laborales de los trabajadores tanto académicos como administrativos. El Gobierno de la República está persuadido de que estas precisiones auxiliarán a que las universidades cumplan cada día mejor sus finalidades y se superen académicamente para que México pueda lograr su independencia científica y tecnológica.

"Por ello, el Ejecutivo a mi cargo ofreció que enviaría a la consideración de vuestra Soberanía, este proyecto."⁷¹

b) Estudio de la reforma.

Eleva a rango constitucional la autonomía de las universidades e instituciones de educación superior, otorgándoles la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí

⁷¹ Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 16 de octubre de 1979, pág. 5

mismas, y el respeto a la libertad de cátedra, investigación y discusión de las ideas. Dispone que las relaciones laborales del personal académico y administrativo de estas instituciones se regirán por el apartado "A" del artículo 123 constitucional.

La autonomía universitaria ha dado grandes satisfacciones a la universidad pública, pero igualmente ha sido un pretexto, para que autoridades federales y locales dejen de aplicar la legalidad en su actuación. Autonomía no significa extraterritorialidad, ni a favor ni en contra de los universitarios.

La autonomía de las universidades e instituciones de educación superior, a las que les es reconocida, les permite ejercer la misma con básicamente tres alcances y no más:

- a) Autonomía normativa, sujeta a disposiciones legales jerárquicamente superiores;
- b) Autonomía de control financiero, y
- c) Autonomía académica.

**9. Decreto publicado en el Diario Oficial de 29 de diciembre de 1980.
(Decreto por el cual se reforma el artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

- a) Propuesta central en la iniciativa de reforma. (Presentada por el Diputado Luis M. Farías del P.R.I.).

NO APARECE TEXTO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EN DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

- b) Estudio de la reforma.

Con la reforma constitucional al artículo 78, se establecer que en la elección de los legisladores federales que conformarán la Comisión Permanente en los recesos que tenga el Congreso de la Unión, compuesto por 37 miembros, 19 diputados y 18 senadores, en los términos del párrafo primero del artículo de mérito, para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

10. Decreto publicado en el Diario Oficial de 21 de abril de 1981.

(Decreto por el que se reforman los Artículos 29, 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"La administración pública es un instrumento que debe responder con oportunidad y capacidad a las demandas que se van presentando en la evolución de la sociedad mexicana y requiere, en consecuencia, de periódicas y actualizaciones conformes a las necesidades del desarrollo económico y social del país.

"Ya los constituyentes de 1917 planteaban la conveniencia de combinar las acciones de instituciones gubernamentales de diferentes tipos, con el fin de acrecentar la eficiencia, la eficacia y la congruencia del sector público. Fueron ellos quienes promovieron la creación de los departamentos administrativos como instituciones distintas de las Secretarías del Estado para auxiliar técnica y administrativamente al titular del ejecutivo en el desempeño de sus funciones.

"Las diversas leyes de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos promulgadas desde esa época han permitido la creación de dichas dependencias así como la regulación de sus esferas de competencia y las relaciones entre ellas, formando así el ámbito de la administración pública centralizada.

"No obstante, y sobre todo a partir de los años veinte, para hacer frente a los requerimientos del desarrollo empezaron a aparecer otro tipo de instituciones públicas como los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y otras modalidades administrativas, que han conformado el ámbito de la administración pública paraestatal.

"Diversas leyes como las que se han referido por ejemplo al Control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, establecen algunas modalidades relativas a la operación y control de las entidades paraestatales. La realidad ha demostrado sin embargo, la necesidad de que una ley orgánica regule la Administración Pública Federal como un todo, lo cual exige que, además del número y las atribuciones de los secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos, se prevean las modalidades de creación, operación y control de las entidades paraestatales.

CAPÍTULO IV

"Las instituciones paraestatales suman ya en la actualidad más de 800 entidades, entre organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias, empresas de participación estatal minoritarias y fideicomiso públicos, y sus fundamentos constitucionales todavía se encuentran difusamente plasmados en ese supremo ordenamiento legal.

"Diferentes artículos constitucionales contienen referencias sobre las entidades paraestatales. Algunos determinarán materias específicas que son de la competencia exclusiva del Estado, otros consignan la facultad del Congreso para ser informado de la gestión administrativa de tales instituciones o para autorizar comisiones, a fin de investigar su funcionamiento. Se hace necesario, no obstante, que la máxima norma establezca el fundamento para definir las características básicas de las entidades paraestatales, así como para señalar la intervención del ejecutivo federal respecto a su operación, a fin de conseguir una mayor coherencia en su ejercicio y evitar desperdicios y contradicciones.

"La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su oportunidad tuvo el alto honor de proponer a vuestra soberanía, actualiza dichos conceptos y recoge también los resultados de más de cincuenta años de experiencia de nuestra administración, en su esfuerzo por conducir el desarrollo planeado del país, mediante el cabal aprovechamiento de las tradicionales dependencias de la administración centralizada y de las nuevas modalidades que han surgido de la administración paraestatal. Asimismo en distintas leyes aprobadas por ese H. Congreso como son entre otras la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública y la Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal se establecen también disposiciones que norman y regulan la operación de las dependencias centralizadas y entidades paraestatales así como sus relaciones de coordinación administrativa.

"Por otra parte, la mención que hace el artículo 29 Constitucional de un Consejo de Ministros, no corresponde a la noción unitaria de la responsabilidad de la función pública en un régimen presidencial. Como lo contempla el artículo 90 del propio ordenamiento. Nuestro sistema democrático y político no comprende un régimen parlamentario o ministerial sino que, requiere en todo caso de reuniones de gabinete

presididas por el Titular del Ejecutivo Federal, las cuales pueden incluir o no a la totalidad de los secretarios de estado y jefes de departamentos administrativos, así como al procurador general de la República, en su caso.

"El uso y la práctica han confirmado también la conveniencia de que no sólo los secretarios del despacho, sino también los jefes de departamentos administrativos deban conocer las obligaciones que asumen al dictarse una disposición y puedan así ejercer el control y la responsabilidad de los actos administrativos que ordenen y ejecuten dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

"Los secretarios de Estado están facultados a refrendar los reglamentos, decretos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, atribución de la que aun carecen constitucionalmente los jefes de los departamentos administrativos, y si bien es cierto que en su momento se justificó tal diferencia, la experiencia histórica ha demostrado la necesidad de omitir distingos entre titulares de dichas dependencias del Poder Ejecutivo, en materia de refrendos."¹⁷²

b) Estudio de la reforma.

Relacionada con el funcionamiento de la Administración Pública Federal. Regula en el artículo 29 la eliminación de un término parlamentario al hacer referencia a un Consejo de Ministros del cual requería el acuerdo el Presidente de la República al efecto de suspender garantías individuales, en sustitución de dicho término se puntualizó el acuerdo de los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. Dicho cambio es conveniente puesto que existen muchas diferencias entre los ministros del sistema de gobierno parlamentario y el régimen de los secretarios del Despacho de nuestro sistema presidencial.

Define en el artículo 90 que la Administración Pública federal será centralizada y paraestatal (agrega a esta última en el texto constitucional), conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

¹⁷² Exposición de Motivos en Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 25 de noviembre de 1980, pág. 5.

CAPÍTULO IV

Por último en relación con el llamado *refrendo ministerial*, el artículo 92 define que los reglamentos, decretos, (adiciona **acuerdos**) y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o **Jefe de Departamento Administrativo** a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas.

**11. Decreto publicado en el Diario Oficial de 21 de abril de 1981.
(Decreto por el que se reforma la fracción VIII del artículo 117 de la
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Cuando en 1917 se promulgó nuestra Constitución, México contaba con 15 millones de habitantes, Hoy somos cinco veces más y en pocos años llegaremos a los 100 millones de mexicanos..."

"La política de fortalecimiento del federalismo trazada por el Ejecutivo a mi cargo, toma ese reclamo como soporte y fija como propósito el equilibrio nacional.

"El objetivo de esta política es propiciar, respetando la autonomía de cada uno de los Ordenes de Gobierno, el desarrollo cabal y libre de los Estados y Municipios, para proveer el cumplimiento eficiente de las tareas que la Constitución les encomienda y para que sean promotores del bienestar de los mexicanos que residen en sus territorios.

"Esta directriz, en su vertiente económica, se ha planteado como el robustecimiento financiero de los Estados y de los Municipios, para asegurar que estos cuerpos esenciales de nuestra organización política cuentan con los recursos suficientes para llevar a cabo con mayor intensidad y rapidez las tareas que les corresponden en el que hacer nacional.

"En ejecución de esta política, se han empleado los procedimientos constitucionales apropiados de colaboración y coordinación entre los tres cuerpos básicos de Gobierno.

"El mecanismo más importante es sin duda el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Ha permitido la armonización y articulación de la estructura impositiva nacional y, además, configurar un instrumento moderno y dinámico en el que los Estados y Municipios participan integralmente de la recaudación federal. Garantiza que las participaciones se incrementen en función de la actividad económica general y de la

regional, además de que hace posible complementarlas con recursos adicionales mediante la colaboración administrativa de cada entidad...

"El otorgamiento de créditos a Estados y Municipios es otra de las acciones que el Gobierno Federal realiza para robustecer sus haciendas Públicas. En esta materia, cabe destacar la actuación del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., que es la institución nacional de crédito especializada para apoyar los programas de inversión pública para el desarrollo regional y urbano.

"Se han venido empleando otras fórmulas de colaboración mediante la celebración de los Convenios Únicos de Coordinación con los que se realizan acciones conjuntas entre la Federación, los Estados y los Municipios para la ejecución de programas de inversiones públicas de interés general y beneficio regional.

"Adicionalmente se continúan otorgando créditos y apoyos técnicos y se realizan otras formas de colaboración entre Federación, Estados y Municipios a efecto de coordinar en igual sentido las acciones públicas de los tres órdenes de Gobierno.

"En esta estrategia de robustecimiento de las haciendas estatales y municipales se encuentra incorporado el propósito de facilitarles el acceso al crédito público, mismo que hoy está limitado a empréstitos destinados a la ejecución de obras directamente redituables...

"Se propone, en primer lugar, reafirmar el principio constitucional de que a los Estados y Municipios les está prohibido comprometer su crédito Público con gobiernos de otras naciones y con extranjeros, o contraer obligaciones crediticias que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

"Es un elemento básico en nuestra estructura federal que frente al extranjero sólo actúe el Estado Nacional. Este requisito indispensable de unidad y cohesión, trasladado al campo del crédito público, determina que la nación sólo pueda comprometerse fuera de las fronteras, en todo o en parte, a través del Estado Federal.

"La Iniciativa, por tanto, introduce pequeños cambios en el modo como se expresa este principio con el propósito de darle precisión y claridad ante la diversas formas como en esta época se compromete el crédito público.

"El propósito de la reforma se manifiesta en las modificaciones al segundo párrafo del precepto constitucional que nos ocupa, a fin de ampliar la materia a la que podrán

CAPÍTULO IV

destinarse los empréstitos y otras obligaciones crediticias susceptibles de ser contraídas por Estados y Municipios, con el propósito de fijar las bases de un ejercicio razonable de estas facultades.

"En esa virtud, se propone que el destino del crédito público estatal y municipal sea la realización de inversiones públicas productivas, con lo cual se comprenderá la situación actual de efectuar, prioritariamente, obras que generen directamente ingresos, y se abrirá la posibilidad de afectarlos a otras obras productivas y al financiamiento de servicios públicos, siempre que en forma indirecta o mediata se generen recursos públicos.

"Cabe hacer notar que la materia a la que ahora podrán destinarse los empréstitos estatales y municipales no admite salvedad alguna, con lo cual se impide que pudieran dedicarse a cubrir obligaciones de gasto corriente o a operaciones de conversión, mismas que, como hasta ahora, quedarán claramente excluidas.

"La ampliación del concepto hará posible que los Estados y Municipios puedan contraer créditos para la realización de inversiones prioritarias que exijan un desembolso inmediato, con lo que se logrará por consecuencia, la ampliación de su capacidad de realización de los programas de gobierno...

"Las bases de disciplina en el uso del crédito y de vigilancia de la capacidad de pago de Estados y Municipios consisten en señalar al Poder Legislativo local la responsabilidad de regular, mediante una Ley, la estructura y los procedimientos de autorización y ejercicio de los préstamos.

"Las autorizaciones que en su caso se otorguen, serán determinadas año con año, por las propias Legislaturas al expedir, respectivamente, las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos estatal y municipal, mediante el señalamiento de los conceptos de inversión en las obras y los servicios públicos productivos correspondientes y hasta por los importes que se fijen para cuidar de su respectiva capacidad de pago.

"Al poder Ejecutivo Estatal y a los Presidentes Municipales les corresponderá el ejercicio de las autorizaciones anuales respectivas, quedando comprometidos ante el pueblo de su cabal cumplimiento al establecerse, como necesaria consecuencia, su obligación de informar y comprobar la correcta aplicación de las autorizaciones y de los empréstitos al rendir la Cuenta Pública.

"Se precisa también que forman parte de la autorización respectiva y, por tanto, quedarán sujetos a los mismos requisitos y controles, los créditos y empréstitos que contraigan los organismos descentralizados y empresas públicas pertenecientes a los Estados y Municipios. Esta disposición aclara que dichos financiamientos integran una unidad con el crédito público directo de los propios Estados y Municipios, lo cual es indispensable prever expresamente considerando la importancia creciente de la organización paraestatal y a fin de mantener la cohesión de la estructura financiera local..."¹⁷³

b) Estudio de la reforma.

Con la modificación a la fracción VIII, se precisa que los estados tienen como prohibición absoluta, es decir que no cabe siquiera la posibilidad de recibir autorización del Congreso, para el efecto de que éstos contraigan obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, sociedades, o particulares extranjeros cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio; además de la prohibición absoluta anterior, se precisa que cuando se contraigan obligaciones o empréstitos, estos sólo podrán ser para aplicarse a inversiones productivas, en los términos de la ley que establezca las bases o montos, conforme a los respectivos presupuestos.

12. Decreto publicado en el Diario Oficial de 22 de abril de 1981.
(Decreto por el que se reforma el primer párrafo del Artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"La reforma política es un proceso de transformación democrática, dentro del cual avanzamos, con el propósito de que nuestro sistema electoral, basado en el pluralismo a través de la participación de los partidos políticos nacionales, alcance sus objetivos. De ahí que, si concebimos a la democracia como compromiso y fórmula para lograr el orden jurídico aplicable a mayorías y minorías - siempre conservando el principio de que sea una mayoría estable la que debe gobernar, pero sin impedir la participación de las

¹⁷³ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

CAPÍTULO IV

minorías -, tendremos que proceder a la revisión de las normas jurídicas, cuando la práctica lo exija.

"Las elecciones para renovar la Cámara de Diputados y elegir la LI Legislatura, demostraron que la forma de integrar el colegio electoral admite la posibilidad de que el colegio quede conformado mayoritariamente por las diputaciones minoritarias.

"Por ello se ha considerado necesario reformar el artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de que, sin cambiar la estructura del colegio electoral, no se supedite su integración a la mayor votación en los distritos uninominales, o la votación más alta en las circunscripciones plurinominales, sino que sea el origen de los presuntos diputados electos, provenientes de los partidos políticos nacionales, mayoritarios y minoritarios, lo que determine la integración del colegio en el número y forma correspondiente a la votación obtenida.

"Mediante esta reforma, que someto a la consideración de esa Soberanía, la iniciativa mantiene el criterio de la característica básica del sistema previsto para la integración de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, y en particular el dominante mayoritario que dicho sistema preconiza, como principio que no debe romperse, y que corresponde a lo que nos hemos propuesto reiteradamente: Ampliar la presentación nacional, haciendo posible que las minorías participen en las decisiones que en un sistema democrático como el nuestro se apoyan en la mayoría."⁷⁴

b) Estudio de la reforma.

Regula, mediante la modificación del primer párrafo del artículo 60, la calificación de las elecciones de integrantes de la Cámara de Diputados, la que se llevara a cabo por sus miembros a través de un colegio electoral que se integrará con los 100 presuntos diputados: 60 de los electos en los distritos uninominales, designados por el partido político que hubiere obtenido mayor número de constancias de mayoría registradas por la Comisión Federal Electoral; y 40 de los electos en circunscripciones plurinominales, designados por los partidos políticos proporcionalmente al número que para cada uno de ellos hubiera reconocido la Comisión Federal Electoral por el porcentaje de votación que hayan obtenido.

13. Decreto publicado en el Diario Oficial de 17 de noviembre de 1982.
 (Decreto que el Artículo 73 en sus fracciones X y XVIII, y adiciona los artículos 28 y 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

NO APARECE TEXTO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EN DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

b) Estudio de la reforma.

Establece, en el artículo 28 que el servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares; la reforma al artículo 73 otorga atribuciones al Congreso a efecto de legislar en materia de servicios de banca y crédito, para establecer casas de moneda y adoptar un Sistema General de Pesas y Medidas, y por lo que hace al artículo 123 apartado B, dispone que las relaciones de las instituciones de banca y crédito con sus trabajadores se regirán por este apartado.

La idea política y económica del Estado a fin de que se vuelva regla de vida de los gobernados es necesario materializarla en disposiciones jurídicas, y siendo la Constitución la base fundamental de dicha estructura, es la primera que recibe la adaptación, para posteriormente regularizarlo en la leyes ordinarias y demás disposiciones legales.

Esta reforma constitucional ha sido la última que hizo que el Estado Mexicano se inclinara más hacia un Estado con tendencia social democrática, ya que quita a los particulares un importante sector de desarrollo económico para dejarlo en manos del Estado. Las posteriores reformas tienen la característica de ir liberalizando más al sistema de economía de mercado mixta que se plasma en nuestro orden jurídico.

14. Decreto publicado en el Diario Oficial de 17 de noviembre de 1982.
 (Decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

CAPÍTULO IV

NO APARECE TEXTO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EN DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

b) Estudio de la reforma.

Dispone la reforma que el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la incitativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo un nuevo titular del ejecutivo, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La anterior disposición no contenía dicha previsión con respecto de un año en el que se iniciará un régimen presidencial.

La variación de la ley suprema después del régimen presidencial de José López Portillo, quedó de la siguiente manera:

PRESIDENTE:	Total de reformas por:		Total Acumulado por:		Origen de las reformas en %:			
	Decreto	Artículo	Decreto	Artículo	Presidente		Otros	
Luis Echeverría	Ejec 14	Ejec 39	Ejec 64	Ejec 137	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>
Álvarez	Otro 0	otro 0	otro 17	otro 40	79%	77%	21%	23%
José López Portillo	Ejec 13	Ejec 34	Ejec 75	Ejec 168	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>
	Otro 1	Otro 1	otro 18	otro 41	81%	80%	19%	20%

Total de reformas acumuladas por decreto: 93

Total de reformas por artículo: 209

CAPÍTULO V

DINAMISMO EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL

A. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

(1o. de diciembre de 1982 al 30 de noviembre de 1988)

1. Decreto publicado en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1982. (Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4a., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social.

"Es esencia de nuestra democracia federal el que las leyes y el gobierno que se da el pueblo atiendan su demanda nacional. Obliga a actuar de inmediato no sólo a los poderes constituidos en sus respectivos ámbitos de competencia, sino antes que nada al Poder Constituyente de nuestro Pacto Federal.

"Para prevenir y sancionar con efectividad la corrupción no bastan leyes idóneas. Además, son necesarios una voluntad política firme y una administración eficaz...

"No es compatible servir en puestos públicos y simultáneamente tener negocios cuya actividad se funda en relaciones económicas con el gobierno. Esta dualidad es inmoral: o se gobierna o se hacen negocios. Los empleos, cargos o comisiones en el servicio público no deben ser botín de nadie, sino salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia con que habrá que servir los intereses del pueblo...

"La iniciativa propone reordenar el Título Cuarto, estableciendo los sujetos a las responsabilidades por el servicio público (artículo 108); la naturaleza de dichas

responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito (artículo 109); el juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes (artículo 110); la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas (artículos 111 y 112); la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas (artículo 113); y, finalmente, los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos (artículo 114).

"La iniciativa preserva principios y procedimientos constitucionales establecidos para determinar las responsabilidades de los servidores públicos: el juicio político substanciado en el Congreso de la Unión, el procedimiento ante la Cámara de Diputados para proceder penalmente contra los altos funcionarios públicos, durante el ejercicio de sus encargos, a los que hay que ofrecer una protección constitucional para que la acción penal no se confunda con la acción política, y la sujeción a responsabilidades civiles de todo servidor público durante el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

"ARTÍCULO 108

"Propone nuevos principios constitucionales para determinar el alcance personal y federal sobre responsabilidades de los servidores públicos. Para ello es necesario sujetar a responsabilidad a todo servidor público y asentar un principio general de responsabilidad por el manejo de fondos y recursos federales...

También se propone, junto con la propuesta de reforma, del artículo 134 cubrir un vacío sobre las responsabilidades por el manejo indebido de fondos y recursos federales, sujetándolos al mismo principio. Se trata de que nadie que maneje recursos económicos de la Federación quede inmune de las obligaciones aplicarlos como es debido...

"ARTÍCULO 109

"La Constitución consagra la soberanía de los Estados y la libertad de los municipios para gobernar sobre los asuntos de sus comunidades locales. De acuerdo con ella, corresponde a los gobiernos estatales y municipales, dentro de sus respectivas competencias, hacer propias las demandas de sus comunidades que exigen prevenir y sancionar la corrupción de sus malos servidores públicos, así como preservar los valores nacionales en sus vidas comunitarias...

En lo que hace a la naturaleza de las responsabilidades la iniciativa propone eliminar la confusión derivada de una terminología que tendía a otorgar un fuero de hecho al distinguir entre "delitos y faltas oficiales" y "delitos comunes". Establece con claridad que corresponde a la legislación penal determinar las sanciones y procedimientos para aplicarlas por cualquier delito cometido por servidores públicos, sea con motivo de su empleo, cargo o comisión o no. Con ello se propone acabar cualquier forma de tratamiento discriminatorio entre el régimen penal aplicable a los gobernantes y a los gobernados. Esto no implica que la legislación penal no deba atender la demanda popular de establecer un régimen adecuado para prevenir y sancionar la corrupción de servidores públicos, tal y como se propone en el artículo 111...

"Se propone configurar constitucionalmente el "enriquecimiento ilícito" de los servidores públicos como base de sanción para acabar con cualquier duda que pudiese existir sobre el imperativo de sancionarlo. El régimen actual ofrece bases endebles para pretender combatirla con efectividad por lagunas que permiten enriquecer el patrimonio con cargo al servicio público, sin la obligación de comprobar los medios lícitos de dicho enriquecimiento. La experiencia muestra que esta debilidad del régimen jurídico derrota la voluntad política cuando se busca sancionar las conductas corruptas y reintegrar al pueblo los bienes que se sustraen del patrimonio nacional. Sancionar el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, cualquiera que sea su fuente, es exigencia ineludible del pueblo.

"ARTÍCULO 110

"La iniciativa preserva la intervención de ambas Cámaras al Congreso de la Unión en el juicio político a los senadores y diputados al Congreso de la Unión, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los secretarios de despacho, a los jefes de departamento administrativo, al Jefe del Departamento del Distrito Federal, al Procurador General de la República y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

"Añade como sujetos de responsabilidad política a "los demás servidores públicos que determine la Ley de Responsabilidades" Con ello se busca ampliar el espectro de servidores públicos que despachan asuntos de interés público fundamental y manejan recursos federales, pero que no están contemplados en la enumeración anterior.

"La iniciativa, además, adecua la terminología de las instancias instructoras y enjuiciadoras a nuestra cultura jurídica. Propone que la Cámara de Diputados actúe como "Jurado de Acusación" y la Cámara de Senadores como "Jurado de Sentencia", en el juicio sobre responsabilidades políticas, eliminando así la deformación terminológica de la institución del "Gran Jurado" proveniente del derecho anglosajón.

"ARTÍCULO 111

"Propone establecer los principios reguladores de las responsabilidades penales de los servidores públicos. En consonancia con el espíritu de la reforma al título, elimina las prerrogativas de los servidores públicos frente al resto de la población para ser procesados penalmente por los delitos en que incurran manteniendo solamente el procedimiento previo de procedencia ante la Cámara de Diputados para aquellos casos en los que el mismo debe prevenir que la acción penal no se deforme utilizándose con fines políticos, tal y como lo previene el texto constitucional vigente.

"Se propone establecer dos principios fundamentales para la sanción de los delitos en que incurran los servidores públicos con motivo de su empleo, cargo o comisión. El primero es que las sanciones penales necesariamente deberán graduarse de acuerdo con los beneficios obtenidos, daños o perjuicios causados por su conducta ilícita, independientemente de los demás elementos que puedan incurrir en la comisión del delito y los cuales debe evaluar el arbitrio judicial. Junto con ello, propone establecer que la sanción económica por los frutos mal habidos de la conducta ilícita de los servidores públicos sea hasta de tres tantos del mismo.

"Estos dos principios establecen las bases constitucionales para que las sanciones sean equitativas y preventivas penalizando proporcional y disuasivamente los frutos de la corrupción. Se trata de prevenir que el comportamiento corrupto sea un aliciente económico, estableciendo la certidumbre jurídica de que la corrupción del servicio público debe implicar sanciones con costos superiores al lucro obtenido. Sin bases firmes que aseguren que las sanciones aumenten de acuerdo con el producto de la delincuencia a costa del patrimonio del pueblo, las bases para preservar este último y sancionar a quienes lo utilizan para su lucro particular quedarían endebles. Además, las nuevas bases constitucionales propuestas, eliminan la regresividad que premia la gran corrupción castigando desproporcionadamente el lucro indebido de menor cuantía...

"ARTÍCULO 112

"La iniciativa propone aclarar que la protección constitucional necesaria para prevenir de represalias políticas por el despacho de los intereses públicos fundamentales, no se utilice como medio de impunidad frente a delitos que cometan servidores públicos que han dejado de despachar asuntos públicos de dicha naturaleza.

"Establece con claridad que los servicios públicos con esa protección constitucional debida para el adecuado desempeño de su encargo, no disfrutarán de ello cuando estén separados de su empleo, cargo o comisión.

"ARTÍCULO 113

"La iniciativa propone establecer las bases constitucionales que atienden la demanda popular de identificar, investigar y sancionar regularmente por la vía administrativa el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de desempeñar su empleo, cargo o comisión salvaguardando la legalidad, honradez lealtad, economía y eficacia Establece los procedimientos distintivos para identificar los actos u omisiones en contravención con esas obligaciones y la naturaleza de las sanciones aplicables. Se proponen los mismos principios de equidad, prevención y progresividad para tratar la conducta corrupta establecidos para la sanciones penales...

El procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de reforma del artículo 109. Ofrece al inculpado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16. Sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, como en el caso de la vía penal. No está sujeto, en consecuencia, a los requisitos procesales del mismo. Establece una vía más expedita para prevenir y sancionar la corrupción pública, que también es sancionable por la legislación penal. En consonancia con la autonomía establecida por el artículo 109, las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá castigar por ellas una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

"ARTÍCULO 114

"La iniciativa propone ampliar el término de prescripción para los delitos cometidos por los servidores públicos con fuero durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión de un año a lo que establezca la Ley Penal sin poder nunca ser menor a tres, y

establece que la prescripción se interrumpe en tanto se goce de fuero. Lo que busca es restringir la protección constitucional a una garantía procedimental que prevenga meramente la confusión de las acciones políticas y penales y que no degeneren en fuente de inmunidad para los servidores públicos que delinquen.

"Por otra parte se propone que el juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después, para circunscribir su procedimiento al ámbito en el que razonablemente es procedente exigir responsabilidades políticas."¹⁷⁵

b) Estudio de la reforma.

Una importante redefinición del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, ya que con este carácter se tiene ampliado el universo de sujetos de regulación, el que anteriormente se limitaban a "Funcionarios Públicos".

Además de las variaciones citadas en la exposición de motivos, se adecuó el régimen constitucional en lo siguiente:

a) Al artículo 22, estableciendo que la privación del monto de lo ilícitamente apropiado por los servidores públicos no se considera como una pena confiscatoria, complementa las reformas y adiciones al artículo 109.

b) Se reforma el último párrafo de la base 4a., de la fracción VI del artículo 73, con el objeto de relacionar los casos de destitución de magistrados y jueces con el nuevo Título relativo a Responsabilidad de Servidores Públicos, en razón de que se deroga la parte final del artículo 111 vigente que prevé un régimen especial para funcionarios judiciales.

c) Por lo que hace a las facultades de la Cámara de Diputados, se reforman éstas en las fracciones V y VII del artículo 74, adecuando la primera de las mencionadas al procedimiento de declaración de procedencia previsto en el nuevo artículo 11 y derogándose la fracción VII, en razón de que desaparece el procedimiento especial para funcionarios judiciales, mencionado en el párrafo anterior. En cuanto a las facultades del Senado, se hace lo propio, reformando la fracción VII del artículo 76, para adecuar la participación de la Cámara de Senadores en el Juicio Político previsto en el artículo 110, y

¹⁷⁵ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

a su vez, se deroga la fracción IX, que se refiere al procedimiento especial para funcionarios judiciales que desaparece.

d) Se deroga la fracción XIX del artículo 89 Constitucional, que establecía dentro de las facultades y obligaciones del Presidente de la República, lo relativo a pedir la destitución por mala conducta de las autoridades judiciales, en razón de que queda sin base constitucional por lo antes explicado.

e) Se contempla la reforma de los artículos 94 en su párrafo final y 97 en su primer párrafo, a fin de relacionar las causas de destitución de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación con el nuevo Título Cuarto Constitucional.

f) El artículo 127, determina que las remuneraciones del Presidente de la República, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los diputados y senadores al Congreso de la Unión, se sujetarán al Presupuesto de Egresos de la Federación, sobre las mismas bases a que están sujetas las remuneraciones de cualquier servidor público. Esta reforma es consecuente con el nuevo principio constitucional de sujetar a los servidores públicos, independientemente de su jerarquía o rango a un régimen equitativo consecuente con sus responsabilidades.

g) El artículo 134 establece los principios de eficacia y honradez en el manejo de los recursos públicos, así como ampliar el principio de licitación pública abierta para asegurar al Estado las mejores condiciones en sus adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios y contratación de obra. En consonancia con los artículos 108 y 109 sujeta a responsabilidad a todo servidor público que maneje recursos económicos federales de acuerdo con los principios establecidos en este artículo.

**2. Decreto publicado en el Diario Oficial de 3 de febrero de 1983.
(Decreto por el que se adiciona con un párrafo penúltimo el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Desde los primeros regímenes de la Revolución, se tuvo como propósito superior, brindar a cada mexicano mejores y más amplias condiciones de existencia, destacándose el esfuerzo por elevar los niveles de salud del pueblo. Los gobiernos de la República, cada uno en su hora, se han ocupado en ensanchar la cobertura de los distintos sistemas, instituciones y programas de salud..."

"En las últimas 6 décadas ha habido una mejora permanente y radical de la salud de los mexicanos. Un repaso somero de los indicadores más salientes de la salud en México, hace ver qué tanto ha avanzado la Revolución en este terreno: en 1930 las expectativas de vida eran de 37 años, mientras que en la actualidad se ha ampliado a 65 años; la mortalidad, por otra parte, ha descendido sustancialmente en el mismo periodo.

"La morbilidad se ha venido abatiendo, hasta prácticamente erradicarse algunas enfermedades otrora implacables, como son la poliomielitis, el paludismo, la difteria, la viruela, la tuberculosis, entre otras.

"Entre los logros de la Revolución más espectaculares, figuran los avances que han registrado los regímenes de seguridad social por lo que hace a los servicios de salud. El sistema que protege a los servidores del Estado desde 1925, uno de los primeros esfuerzos de aseguramiento social del mundo, protege ya a 2 millones de trabajadores y a 6 millones de dependientes.

"El Instituto Mexicano del Seguro Social, en poco menos de 40 años, ha ampliado su protección a 7 millones de trabajadores y a 26 millones de derechohabientes, sin incluir los servicios de seguridad social...

"No hemos sido capaces de establecer un sistema nacional de salud que responda a la demanda popular de una vida sana. La sociedad con frecuencia ha señalado que no siempre ha privado una vinculación adecuada entre los requerimientos de la salud y las instituciones de educación superior que preparan a los profesionales que servirán a las instituciones. Como la distribución territorial de esos profesionales a menudo no se guía por criterios de carácter social, se separan cada vez más a los mexicanos.

"Aún cuando se han emprendido acciones de planificación familiar, éstas no han sido lo suficientemente amplias y eficaces para que las parejas decidan libre y responsablemente el número y espaciamiento de su descendencia.

"La descoordinación de las distintas dependencias y entidades públicas que actúan en el campo de la salud, genera duplicidades, contradicciones, dispendio de esfuerzos, derroche de recursos y pérdida de tiempo, siempre en perjuicio de México y los mexicanos.

"Las fórmulas racionalizadoras que se han intentado repetidamente, no han rebasado el linde de los buenos propósitos.

"Esa descoordinación ha conducido a que todavía no se opere cabalmente ni se cumpla con uno de los elementos primarios de cualquier sistema de salud: el Cuadro Básico de Medicamentos. Tal carencia lleva al menoscabo de la economía de los ciudadanos y de las finanzas públicas, provoca el rezago de la industria farmacéutica nacional y la dependencia del exterior...

"El realismo con el que nos enfrentamos a los problemas de la Nación y la convicción de que podemos acelerar la marcha de la Revolución Mexicana e imprimirle un mayor contenido social al proceso de cambio, nos reafirma en la necesidad de plantear a esta Honorable Cámara la consagración constitucional del derecho a la protección de la salud...

"Se ha optado por la expresión "Derecho a la Protección de la Salud", porque tiene el mérito de connotar que la salud es una responsabilidad que comparten indisolublemente el Estado, la sociedad y los interesados. En particular, debe llamarse la atención de que sin la participación inteligente, informada, solidaria y activa de los interesados no es posible que se conserve, recupere, incremente y proteja la salud: en este terreno no se puede actuar en contra de la conducta cotidiana de los ciudadanos.

"Sin embargo, el carácter social de este derecho impone a los poderes públicos un deber correlativo al que consideramos se puede hacer frente, si existe solidaridad, responsabilidad pública, voluntad política y capacidad de ejecución. El sector público deberá poseer esos atributos para que el reiterado propósito de disponer de un Sistema Nacional de Salud, sea una realidad...

"La iniciativa que presentamos a esta Honorable Cámara responde al propósito de revertir el proceso centralizador que desde principios de siglo se iniciara en materia de salud y que ha llevado a que la Federación tome responsabilidades que pertenecen por su naturaleza a las jurisdicciones local y municipal. La Ley Sanitaria ha desvirtuado el ámbito de la salubridad general, que concibió el Constituyente de Querétaro, y con los Convenios de Servicios Coordinados de Salud Pública tradicionales, prácticamente se ha liquidado el carácter concurrente de la materia sanitaria.

"Por esas consideraciones, en la adición se previene que la ley distribuirá entre la Federación y las entidades federativas las responsabilidades que en cuanto a la salubridad tocan a cada uno de los niveles de gobierno, sin menoscabo de que cada Estado, conforme a sus respectivas legislaciones y potencialidades, convenga con los municipios que éstos participen activa y gradualmente en las actividades de salud. El carácter concurrente de la materia sanitaria se ajusta a lo dispuesto por el Constituyente de Querétaro, al prevenir el Consejo de Salubridad General y la dependencia del Ejecutivo encargada de las tareas sanitarias en el ámbito federal. El empeño descentralizador ha de comprender la entrega paulatina a las jurisdicciones locales de funciones, programas y recursos hasta hoy manejados por la Federación.

"Sin embargo, para que la reivindicación federal que propugnamos no actúe en contra de los objetivos de racionalización de los recursos sanitarios y coadyuve a dar efectividad al derecho a la protección de la salud, será necesario que tanto las entidades federativas como los municipios, decidan integrarse por la vertiente de la coordinación, al Sistema Nacional de Planeación y con ello, al Sistema Nacional de Salud.

"Así se abatirán las inequidades regionales, el centralismo y el manejo dispendioso de los recursos que la Nación asigna a esta prioridad.

"Otro aspecto saliente de la iniciativa es el relativo al acceso a los servicios de salud: una ley reglamentaria definirá las bases y modalidades de ese acceso para que se tengan en cuenta las características de los distintos regímenes de seguridad social, que se fundan en los criterios de capacidad contributiva y de redistribución del ingreso; de los sistemas de solidaridad social, que usan recursos fiscales, la cooperación comunitaria y la colaboración institucional, y de los sistemas de asistencia, que descansan en el esfuerzo fiscal del Estado.

"A esa ley secundaria tocará, en su caso, establecer los mecanismos, fórmulas y criterios para que los mexicanos obtengan servicios de salud."¹⁷⁶

b) Estudio de la reforma.

Adición de un párrafo penúltimo en el artículo 4° constitucional a fin de establecer al máximo rango normativo que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, se

¹⁷⁶ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

establece que la Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución.

La seguridad social ha sido uno de los máximos logros con los que se han retribuido al pueblo de México, realmente con una evolución positiva, ello ha derivado en un aumento sustancial de la expectativa de vida de los mexicanos de 35 años a principio del siglo a más de sesenta en la actualidad, su consagración constitucional es muy conveniente en tanto que responsabiliza al Estado a establecer políticas a fin de cumplir con este derecho social.

**3. Decreto publicado en el Diario Oficial de 3 de febrero de 1983.
(Decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"El advenimiento de una sociedad igualitaria encuentra en la administración de la justicia su manifestación más generosa.

"La norma suprema consagra los principios que rigen y orientan la administración de justicia y que garantizan la igualdad de los ciudadanos en conflicto.

"La justicia junto con la libertad es el valor supremo de la convivencia social y del derecho. No hay sistema social válido que postergue la justicia en aras de la libertad, como tampoco es legítimo cancelar la libertad con miras a extender el ámbito de la justicia.

"La dinámica social ha puesto en entredicho el contenido justiciero del Artículo 21 de la Constitución Política que, entre otras garantías, dispone que la sanción administrativa por violaciones a reglamentos gubernativos y de policía sólo podrá consistir en multa o arresto, para así erradicar otras prácticas sancionadoras repugnantes a la dignidad del hombre y a la recta impartición de la justicia y que en caso de incumplimiento de la sanción pecuniaria se sustituirá por arresto hasta de 15 días.

"Si bien el propósito del constituyente fue brindarle al infractor de escasos recursos la posibilidad de optar por el arresto en lugar de cubrir la multa que se le

impusiere, para así proteger su patrimonio, la realidad socioeconómica del país llevó a que el cumplimiento del arresto impidiera obtención del salario o jornal.

"El Artículo 21, por otra parte, previene que el máximo del arresto será de 72 horas, pero permite su ampliación hasta por 15 días, si proviene de multa no pagada, lo que redundará en perjuicio de los infractores de escasos recursos.

"En tal virtud y atendiendo a un reclamo recurrente del pueblo, se propone a esa H. Cámara la reforma del artículo citado para que en todo caso el arresto, cualquiera que sea su origen, sea hasta por 36 horas y en ningún caso la multa a imponer al jornalero u obrero sea mayor a un día de su salario.

"Con ese cambio se logrará el equilibrio entre una correcta impartición de justicia por faltas administrativas y las condiciones económicas y sociales de las grandes mayorías nacionales.

"Dentro de los anhelos de mejoramiento de la administración de justicia destaca el perfeccionamiento de la justicia popular administrativa, porque es la que afecta a los ciudadanos en su quehacer cotidiano, para que sea ejemplar y correctiva y, a la vez, proporcional a la magnitud de las infracciones."¹⁷⁷

b) Estudio de la reforma.

La nueva redacción del artículo 21, trae como consecuencia una más razonable implantación del sistema de reprensión por infracciones administrativas; determina que compete a las autoridades administrativas la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas (reduciendo el excesivo término anterior de 15 días). Por otra parte si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día (reduciendo el anterior de una semana). Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente de un día de su ingreso.

¹⁷⁷ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

4. Decreto publicado en el Diario Oficial de 3 de febrero de 1983.
(Decreto por el que se reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27 fracciones XIX y XX; 28, 73 fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Los principios del proyecto nacional que contiene la Constitución de 1917 son síntesis de las aspiraciones que el pueblo ha planteado, ratificado y desarrollado en su trayectoria hacia la integración de su nacionalidad, organización política y afirmación soberana..."

"La Revolución y su Constitución recogieron y proyectaron las aspiraciones de libertad, independencia, democracia e igualdad en un conjunto coherente del cual se derivan los ordenamientos constitucionales de un nuevo Estado, una nueva forma de relación de éste con la sociedad, y de la Nación con el Mundo..."

"Durante los años sesenta se pudieron encontrar formas de financiamiento externo de la expansión económica, se elevó el ingreso de los trabajadores organizados, pero no se atendió de manera suficiente al campo, a la generación del ahorro interno y a la red de infraestructura económica-social. Asimismo, por una falta de adecuación de nuestros instrumentos económicos a las necesidades de la competencia internacional, se desaprovechó el mayor periodo de auge y estabilidad del comercio internacional de la posguerra, que permitió a varios países transformar sus estructuras industriales..."

Ante esta situación el país requiere asumir el problema de la definición del rumbo de la estrategia del desarrollo a partir de principios constitucionales del desarrollo económico nacional que actualicen y ordenen las atribuciones existentes, establezcan la seguridad jurídica y permitan romper con los principales obstáculos que en mayor medida limitan el cumplimiento de los fines de la Nación..."

"Sin dejar de reconocer la heterogeneidad de la sociedad mexicana es necesario ir dando cauce a una creciente organización y participación de la sociedad civil en todos los procesos de la vida nacional."

"Los principios constitucionales del desarrollo económico nacional, que esta reforma propone están referidos a la naturaleza y funcionamiento de nuestro sistema político que establece la Constitución. Estos son correspondientes con el régimen de

propiedad y las formas de relación del Estado y la sociedad que ella determina, así como nuevos mecanismos de participación social que lleven a fortalecer y perfeccionar nuestro régimen democrático...

"La iniciativa de reformas se refiere a la rectoría del Estado y la economía mixta establece un sistema de planeación democrática del desarrollo, fija bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria, la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal...

"El Ejecutivo a mi cargo estima necesario adecuar, actualizar e incorporar los principios del desarrollo económico a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales quedarían contenidos en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución.

"Con la iniciativa de reformas al artículo 25 se establecen en un solo cuerpo de ideas los fines de la rectoría del Estado que derivan del propósito de garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución.

"Para llevar esos propósitos a la realidad se establecen y ordenan de manera explícita las atribuciones del Estado en materia económica, siempre referidas al interés general y limitadas, estas atribuciones por la propia Constitución y las leyes. Con ello se afirma el principio de legalidad en la función rectora del Estado y se le hace consistente con los instrumentos de política económica y de la estrategia del desarrollo nacional.

En lo que concierne a la economía mixta mexicana se establece la concurrencia del sector público, del sector social y del privado a los propósitos generales del desarrollo nacional, incorporado a todas aquellas formas de actividad económica que contribuyen al desarrollo de la Nación.

"Para el sector público se establece que tendrá a su cargo exclusivo las áreas estratégicas que la Constitución especifica. Para fortalecer a la sociedad y lograr el mejor cumplimiento de los fines de los organismos descentralizados y empresas que se sitúan en las áreas estratégicas se considera necesario que la ley defina formas de participación

social en éstas, conservando el Estado en todo tiempo el control sobre la condición y operación de las mismas. En las áreas prioritarias el sector público podrá participar por sí o conjuntamente con el sector social y privado de acuerdo con la ley para impulsarlas y organizarlas.

"Se consigna explícitamente al sector social como integrante fundamental de la economía mixta, con lo que se recoge una aspiración de las organizaciones sociales de México y se facilita el establecimiento de un nuevo equilibrio de la economía mixta para una difusión más amplia y directa de los beneficios del desarrollo nacional...

"Al sector privado se le reconoce su función social así como la conveniencia de que existan condiciones favorables para el desenvolvimiento de la empresa privada, sujetando su desarrollo al interés público.

"El artículo 26 establece explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, actualmente implícitas en la propia Constitución y establecidas en leyes secundarias. Al recoger en la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del sistema nacional de planeación democrática, y la participación de toda la sociedad en el proceso, se fortalece la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la Nación, que contemple el avance político, económico, social y cultural del pueblo de manera sólida, dinámica, permanente equitativa y eficiente.

"Para lograr el fortalecimiento de nuestra democracia integral, se faculta al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación de los diversos sectores sociales en el proceso de planeación del desarrollo, con lo cual se amplía la participación del ámbito político electoral que canalizan los partidos y asociaciones políticas a formas de participación social y comunitaria que inciden directamente en la administración de los servicios públicos y en los programas de desarrollo.

"Para evitar el incumplimiento de los planes, su dispersión, su falta de vinculación con los proyectos de inversión, su falta de oportunidad y las contradicciones entre los diversos programas, se establece la jerarquía orgánica del sistema nacional de planeación democrática a partir de un Plan Nacional de Desarrollo único del cual han de derivar los programas sectoriales de la Administración Pública Federal...

"Las nuevas fracciones XIX y XX que adiciona el Artículo 27 tiene por propósito introducir el concepto de desarrollo rural integral, así como condiciones para una impartición expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo..."¹⁷⁸

b) Estudio de la reforma.

Las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 25 y 26 relativas a la inviolabilidad de la correspondencia pasaron al artículo 16 y dieron lugar a que dichos numerales se utilizaran al efecto de contener regulación constitucional sobre planeación.

Dentro del artículo 25 se establece la rectoría económica del Estado mediante la planeación, conducción y coordinación de la actividad económica nacional, con la participación de los sectores público, social y privado. Asimismo, establece que el sector público otendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas, sin la posible intervención de particulares nacionales o extranjeros.

Se instituye en el artículo 26 el fundamento del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional mediante la participación de los diversos sectores; se establece el Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetará la actuación, planeación y programas de la Administración Pública Federal; faculta al ejecutivo para establecer los programas de participación en el sistema de planeación democrática y determinar los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para la coordinación con los Estados y particulares.

El artículo 27 a partir de esta fecha regula que debe existir el desarrollo integral del campo con una justicia agraria expedita; en el 28 se establecen las áreas que se califican como estratégicas y las actividades prioritarias; establece, igualmente, las características para otorgar subsidios a las últimas.

EL Congreso se vio atribuido a fin de legislar sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico tendentes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera y la transferencia de tecnología.

¹⁷⁸ Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 7 de diciembre de 1982, págs. 5 a 7

**5. Decreto publicado en el Diario Oficial de 3 de febrero de 1983.
(Decreto por el que se reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.

"Nuestra historia es rica en sus manifestaciones pues lo encontramos ya delineado en los Calpullis de los aztecas, en las organizaciones tribales de las cultura mixtecozapotecas y en los clanes de la adelantada civilización maya.

"Fue base política de la conquista desde la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz en el año de 1519.

"El Municipio indígena compartió con el español, de profundas raíces romana visigótica, la prolongada época colonial; existió en las etapas de la Independencia y de la Reforma; perduró, aunque desvirtuado por las negativas actuaciones de prefecto o jefe político, durante el régimen porfiriano; y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el Municipio Libre en la Constitución de 1917.

"Su naturaleza de índole social y natural encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana.

"En el Constituyente de Querétaro motivó apasionados debates cuando se pretendió establecer desde el punto de vista constitucional su autonomía económica y política, traducidos a la postre en el texto del artículo 115.

"El Municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectivo en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación...

"Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades

sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres...

"En la Fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos.

"Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las Constituciones de los Estados y al mismo tiempo preservar; las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los Municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia de nuestro federalismo.

"Cabe destacar, como principal innovación de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados ajustando a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo o dicho sea en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Así también se pretende inducir a las entidades federativas, para que en sus Constituciones locales y leyes relativas, señalen con toda precisión cuáles deban ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión.

"En la Fracción II se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones..."

"Conscientes de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital, precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal, y que aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas.

"Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiéndose, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la Fracción IV de la iniciativa, en primer término, como concepto originario del Artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva..."

"Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que en la Fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución..."

"Si hemos logrado ya cierta estabilidad y protección de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado Federal y existe también un régimen respecto a los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales en algunas entidades federativas, se debe proporcionar este mismo esquema a los Municipios.

"En la Fracción X se propone la facultad para que la Federación y los Estados así como también los Municipios puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras así como la prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciera necesario..."

Como transitorios de la iniciativa, se proponen, en primer término, la vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y por otra parte, para la debida observancia de la reforma planteada, las acciones del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados en el plazo de un año contado a partir de la vigencia del decreto relativo, para reformar y adicionar las leyes federales así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer en forma congruente, real y pragmática las bases que en una descentralización y acción de fortalecimiento municipal se plantean en la iniciativa. Por último, se establece como un plazo prudente, tomando en cuenta la instrumentación que debe hacerse de las leyes fiscales relativas, que las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la Fracción IV deberán percibirse por los Municipios a partir del 1° de enero de 1984.¹⁷⁹

¹⁷⁹ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

b) Estudio de la reforma.

La iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, dividió dicho precepto en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los Estados y Municipios, y una más, sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto vigente del artículo, corresponden a los Estados de la Federación.

En la Fracción I robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos.

En la Fracción II se formaliza la personalidad jurídica de los Municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Se definen como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen por las Legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera. Como concepto originario del Artículo 115 se establece la libre administración de la hacienda por parte de los Municipios.

Se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las Legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones.

En la Fracción VI, se reitera la intervención de los Municipios para la formación de zonas conurbadas, y se trata lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

En lo tocante a la Fracción VIII que corresponde a los Estados, se reproduce en sus términos el texto, tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la Fracción III del actual artículo 115, con la sola variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hacen innecesario el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un Municipio para tener derecho a elegir a los miembros del Cabildo mediante el principio de representación proporcional, máxime que algunas Constituciones locales reconociendo esa circunstancia, han eliminado o disminuido aquel límite en uso de las facultades de los poderes estatales.

Un relevante renglón de la iniciativa, es la propuesta contenida en la Fracción IX sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los Municipios, los que para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal, deben estar igualmente protegidos, y consecuentemente se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las Constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la solución jurisdiccional de controversias.

6. Decreto publicado en el Diario Oficial de 7 de febrero de 1983.

(Decreto por el que se reforma el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"La lucha librada por el pueblo mexicano a lo largo de su historia ha tenido tres objetivos fundamentales: el logro de la cabal independencia de la Nación, la ampliación del régimen democrático y la elevación del nivel de vida. En este último aspecto se incluye la lucha por satisfacer las necesidades elementales: casa, vestido y sustento, así como conquistar el acceso a los bienes de la civilización y la cultura.

"La Revolución Mexicana de 1910 replanteó aquellos viejos propósitos del pueblo y constituyó un renovado y vigoroso impulso a la lucha por alcanzarlos. Hoy, siete décadas después del estallido revolucionario, podemos afirmar con certeza que hemos avanzado considerablemente en los tres aspectos, pero en todos ellos nos falta todavía un largo trecho por recorrer.

"En el caso de la elevación del nivel de vida del pueblo no hemos alcanzado siquiera la satisfacción de las necesidades mínimas elementales. Elevados porcentajes de compatriotas sufren de subalimentación, carecen de servicios médicos y asistenciales y no tienen acceso a una vivienda decorosa.

"Este problema en particular, el de la vivienda popular, ha sido motivo de luchas concretas emprendidas por los trabajadores y otras amplias capas sociales. Las acciones del Poder Público frente a esa urgente necesidad del pueblo han carecido de continuidad. Igual que en otros campos, algunos gobiernos han mostrado mayor sensibilidad que otros; se realizan avances y luego hay estancamientos; medidas positivas son abandonadas; el camino se desvía y nuevamente se retoma.

"Una ligera mirada retrospectiva a las medidas jurídicas y actos administrativos que se han dado en este campo nos permite recordar que la Constitución de 1917 plasmó, en la fracción XII del artículo 123, la obligación para los patrones de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas a renta baja, lo que constituyó la primera acción jurídica en la materia. En 1925 se estructuró la primera dependencia pública que construiría vivienda, la Dirección de Pensiones; en 1932 se constituyó el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas y en 1934 se creó el Instituto Nacional de la vivienda que debía estudiar el problema habitacional de las capas populares; en 1954 el Instituto Mexicano del Seguro Social inició un importante programa de construcción de vivienda de renta muy baja para sus trabajadores y en 1956 hizo lo propio Petroleros Mexicanos. Vinieron luego las construcciones de grandes conjuntos de

edificios para la habitación, como la Unidad Nonoalco Tlatelolco, que no siempre alcanzaron sus objetivos, y de extensas áreas de construcción unifamiliares, como San Juan de Aragón y otras, en diversos lugares de la capital del país. Surgió el FOVI (Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda), y el FOGA (Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda) que son fideicomisos creados para otorgar apoyo financiero para la vivienda popular. En 1970 se creó la Dirección General de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal, hoy desaparecida, y se creó también el INDECO (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular). En 1970 se modificó la Ley Federal del Trabajo para fortalecer el derecho de los trabajadores a la habitación cómoda e higiénica, y en 1971 se reformó la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución para dar origen al INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores) cuya ley se expidió en 1972. En ese mismo año se establecieron el FOVISSSTE y el FOVIMI, fondos semejantes al INFONAVIT que atenderían a los trabajadores del Estado y a los integrantes de las fuerzas armadas. Por último, en ese mismo año, se formuló la Ley General de Asentamientos Humanos, previas reformas a la Constitución para facultar al Congreso de la Unión para legislar en esa materia.

"El balance de todos estos esfuerzos, no siempre congruentes entre ellos ni adecuadamente continuados, arroja este resultado: en total, las diversas dependencias públicas creadas para resolver el problema de la habitación popular construyeron en más de medio siglo, desde 1925 hasta 1978, 598,542 viviendas. Las necesidades, sin embargo, son mucho mayores. Las estimaciones más benignas sobre el déficit de vivienda popular lo fijan en la actualidad en un millón de unidades, pero otras estimaciones lo elevan a más de 7 millones. Uno u otro cálculo, aun el menor, muestran la necesidad de multiplicar el esfuerzo, de una manera substancial.

"A más de setenta años de iniciada la Revolución Mexicana se hace indispensable superar la etapa errática y zigzagueante y elevar el nivel del compromiso surgido del gran movimiento popular en cuanto a atacar con mayor firmeza y continuidad el grave problema de la carencia de vivienda digna e higiénica para el pueblo.

"Estimamos que no puede postergarse el momento de elevar a rango constitucional el derecho de los mexicanos a disfrutar de vivienda digna y decorosa, el que debe ser garantizado por el Estado."¹⁸⁰

b) Estudio de la reforma.

Con la reforma al artículo 4° de la Constitución, se hizo patente dentro de la normatividad fundamental el compromiso social del Estado de implementar una política que permita que toda persona tenga derecho a la protección de la salud; se estableció que la Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Esta institución que complementa derechos sociales en materia de salud ya consagrado con anterioridad y que se lleva a cabo por el Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas y las correlativas de las Entidades Federativas.

7. Decreto publicado en el Diario Oficial de 14 de enero de 1985.

(Decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"El artículo 20 constitucional establece importantes derechos públicos subjetivos del inculgado, que representan garantías esenciales para éste y aseguran la debida impartición de justicia en materia penal.

"La fracción I del citado artículo regula la libertad provisional mediante caución ante los órganos jurisdiccionales. Se trata de una institución con la que se procura armonizar, en forma equitativa, los intereses patrimoniales del ofendido y la buena marcha del procedimiento.

¹⁸⁰ Red Jurídica Nacional (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

"En la actualidad, la fracción I del artículo 20 reconoce al inculpado la posibilidad de obtener libertad bajo fianza, cuando se le impute la comisión de un delito sancionado con pena de prisión cuyo término medio no exceda de cinco años.

"Independientemente de que, por razones de técnica jurídica, es preferible hablar de caución y no de fianza, puesto que ésta es sólo una especie de aquélla, es necesario definir, para encauzar el correcto otorgamiento de este beneficio procesal, resolviendo dudas y evitando interpretaciones encontradas, que se tomará en cuenta el delito efectivamente cometido, según resulte de las constancias del procedimiento, y no sólo el llamado tipo básico o fundamental. En efecto, la concurrencia de modalidades, en su caso, configura el tipo penal al que realmente corresponde la conducta lícita atribuida al sujeto.

"En tal virtud, se propone modificar el primer párrafo de la fracción I, del artículo 20, a fin de dejar claramente asentado que para la concesión o la negativa de la libertad provisional, con base en la pena aplicable al ilícito, se considerarán las modalidades que en éste se presenten y, por lo tanto, la pena que legalmente corresponda. Así, quedará recogido el delito que verdaderamente se cometió, y no una hipótesis penal abstracta.

"Por otro lado, el segundo párrafo de la misma fracción I, determina hoy día que el límite máximo de la fianza o caución, en general, será de doscientos cincuenta mil pesos. Esta estipulación cuantitativa ha permanecido inalterada a lo largo de treinta y cinco años.

"Es evidente que no corresponde ya a las circunstancias de la realidad y que, por lo mismo, su aplicación es a menudo fuente de problemas que han provocado malestar social, como consecuencia de la liberación provisional de algunos inculpados bajo garantías patrimoniales muy reducidas. Sin embargo, los juzgadores no pueden incrementar el monto máximo de la caución, pese a las razones que en determinados casos pudiera haber para ello, por que se encuentran sujetos a esa prevención constitucional desactualizada.

"Cabe observar, además, que paulatinamente han desaparecido del Derecho federal mexicano los señalamientos de cantidades absolutas identificadas en pesos, para ser sustituidas por múltiplos del salario mínimo. Cuya variación periódica permite el ajuste

automático y racional de la cuantía que contempla la ley, sin necesidad de frecuentes reformas normativas.

"Por todo ello, se propone que el límite máximo de la caución sea la cantidad equivalente a la percepción del salario mínimo durante dos años, en la inteligencia de que se alude al salario vigente en el lugar en que se cometió el delito.

"Ahora bien, hay casos en los que incluso esa garantía pudiera resultar inadecuada o insuficiente, en vista de la gravedad del ilícito, de las características de éste y de las condiciones personales del inculpado y de la víctima. Para atender debidamente estos factores, dignos de la mayor consideración desde la perspectiva de la defensa social, se considera asimismo que la cantidad mencionada pueda ser duplicada cuando lo solicite motivadamente el Ministerio Público, en su calidad de Representante Social, y mediante resolución que igualmente exprese razones del incremento.

"Nada de esto implica tratamiento inequitativo hacia los inculcados, pues la reforma que se pretende sólo señala el máximo de la caución, no el mínimo de ésta. Consecuentemente, el juzgador puede y debe actuar con equidad en la fijación de la garantía, conciliando intereses particulares y sociales, que el Estado ha de observar y proteger por igual. Así se tutelan tanto los derechos del individuo como los derechos de la comunidad.

"Para asegurar en mayor medida el desarrollo del proceso y la protección a la víctima del ilícito, se solicita modificar la parte final del segundo párrafo de la fracción I, indicado que si el delito representa para su autor un beneficio económico o causa a la víctima daño y perjuicio patrimonial, la garantía será, cuando menos, tres veces mayor al beneficio obtenido o a los daños y perjuicios causados, en los términos en que éstos aparezcan acreditados cuando el juzgador debe resolver sobre la petición de libertad provisional."¹⁸¹

b) Estudio de la reforma.

En el primer párrafo cambia el concepto de libertad "bajo fianza" a libertad "bajo caución"; respecto de la prohibición de que la garantía no excediera de \$250,000.00, se varió por la disposición que regula que no excederá de la cantidad equivalente a la

¹⁸¹ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

percepción durante dos años del salario mínimo general vigente en el lugar en que se cometió el delito. Sin embargo la autoridad judicial, en virtud de la especial gravedad del delito, las particulares circunstancias personales del imputado o de la víctima, mediante resolución motivada, podrá incrementar el monto de la caución hasta la cantidad equivalente a la percepción durante cuatro años de salario mínimo vigente en el lugar en que se cometió el delito.

Se precisa que si el delito es intencional y representa para su autor un beneficio económico o causa a la víctima daño o perjuicio patrimonial, la garantía será, cuando menos, tres veces mayor al beneficio obtenido o a los daños y perjuicios patrimoniales causados; en cambio, si el delito es preterintencional o imprudencial, bastará que se garantice la reparación de los daños y perjuicios patrimoniales, y se estará a lo dispuesto en los dos párrafos anteriores.

8. Decreto publicado en el Diario Oficial de 8 de febrero de 1985.

(Decreto por el que se adiciona el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Las atribuciones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, están expresamente señaladas en los artículos 29; 37, apartado B, fracciones I, III y IV; 73; 76, fracción V; 79; 84; 85; 87; 88; 97; 100 y 135 de la Constitución Política.

"Destacan, por su importancia, las de autorizar al Presidente de la República para suspender las garantías individuales en los casos de invasión o perturbación grave de la paz pública; la de acordar, por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria a sesiones extraordinarias, de una sola Cámara o del Congreso General; la de recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República y, asimismo, la de nombrar al presidente provisional en los casos de falta absoluta del Presidente de la República.

"Además, la Comisión Permanente tiene facultades expresas para otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencias de los ministros de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación y para conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar al interino que le supla.

"El artículo 79 constitucional no establece en forma explícita la facultad de resolver sobre las licencias que, durante el receso, soliciten los diputados o senadores. La práctica

parlamentaria ha interpretado restrictivamente este precepto y la Comisión Permanente se ha limitado a recibir las solicitudes de licencia para remitirlas a la Cámara a la que vayan dirigidas. Esta práctica ha sido controvertida en algunas ocasiones, por prestarse a diversas interpretaciones acerca del sentido del precepto constitucional mencionado.

"Por lo anterior, y considerando que la Comisión Permanente tiene implícitamente la facultad de conocer, estudiar y resolver las licencias que soliciten los legisladores, los suscritos estiman pertinente hacer expresa esta facultad, por lo cual proponen se adicione el texto del artículo 79 constitucional con una fracción en la que se disponga que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, tiene tal atribución expresamente."¹⁸²

b) Estudio de la reforma.

Hace explícita la facultad de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para otorgar licencias a los legisladores federales; se añade esta atribución materialmente administrativa al órgano permanente del Poder Legislativo, con una parte final dentro de la fracción VIII, planteando la prerrogativa como conocer y resolver las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores federales.

9. Decreto publicado en el Diario Oficial de 7 de abril de 1986.

(Decreto por el que se reforman los artículos 65, 66 y 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma. Presentada por el diputado Adner Pérez de la Cruz del P.P.S.

"El principio de la renovación periódica de los integrantes de los poderes públicos unidos a los de elección popular por sufragio universal y de no reelección, absoluto en el caso del Ejecutivo y limitado en el del Legislativo están profundamente arraigados en la conciencia popular. Su respeto estricto nos ha venido permitiendo la transmisión pacífica de los mandos y dado dinamismo al sistema, ha hecho posible su constante renovación, tanto de hombres como de programas. Es el pueblo quien, cada seis años, en las elecciones que paralelamente renuevan al Legislativo y el Ejecutivo, vota por el programa

¹⁸² Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

de gobierno que, de los que se le presentan en las campañas respectivas, más se adapte a sus necesidades concretas y a su visión de la patria.

"El hecho de que las elecciones presidenciales coincidan con las legislativas para el Senado de la República y la Cámara de Diputados cada sexenio, permite que ambos órganos, Ejecutivo y Legislativo, se integren armónicamente, de acuerdo con la voluntad manifestada a través del sufragio y congruentes con los programas que al electorado han sido sometidos. Se propicia así un mejor entendimiento y colaboración, dentro de una moderna y funcional concepción de la división de poderes.

"Por lo que hace al Poder Legislativo, el lapso entre el momento de la elección y la apertura de sesiones no es mayor de dos meses, lo cual trae consigo que el mandato proveniente del voto popular se cumpla a la brevedad, permitiendo además tiempo suficiente para la autocalificación y los trámites necesarios para iniciar la apertura de sesiones el 1o. de septiembre.

"En el caso del Presidente de la República el periodo de espera entre las elecciones y la toma de posesión el 1o. de diciembre, es de casi cinco meses, situación que no tiene una justificación ni jurídica ni política y que, además, acarrea serios inconvenientes.

"Por una parte, se retrasa la aplicación de la decisión soberana del pueblo, dilatando en el tiempo la puesta en marcha de un programa de gobierno que ha sido presentado durante la campaña respectiva y por el que ha votado favorablemente.

"Por otra parte, la Administración Pública cuyo mandato está por concluir, se ve afectada y su acción disminuye cuando, acercándose la fecha del cambio de Presidente, hay una tendencia a reducir acciones. Esta actitud se explica dada la inminencia de cambios de responsables en las diversas dependencias y que las acciones que se tomaran tendrían efecto en un periodo que rebasa el término de responsabilidad de la administración actual. Todo esto afecta la eficacia administrativa en los últimos meses del periodo presidencial.

"En tal virtud, el Ejecutivo a mi cargo propone la reducción del actual periodo de aproximadamente 150 días entre las elecciones y la toma de posesión del Presidente de la República, a otro no mayor de 90 días, sin descuidar los beneficios que ofrece al sistema político mexicano la coincidencia de las elecciones presidenciales y las

legislativas, y sin menoscabo del tiempo mínimo requerido para la culminación del proceso electoral y la oportuna instalación de las Cámaras.

"Por otra parte, se respetará estrictamente el encargo de seis años que ejerce el Presidente de la República permaneciendo inalterable la fecha de inicio del mismo en el 1o. de diciembre.

"Este planteamiento es congruente, tanto con las exigencias de las diversas instancias de nuestros procesos electorales, como con la normatividad sobre la materia en la mayoría de los regímenes democráticos del mundo, donde no transcurre un lapso tan amplio.

"Es conveniente, por las razones apuntadas, mantener el actual sistema de elección simultánea para el Ejecutivo y el Legislativo y la uniformidad en los mandatos.

"Para lograr estos propósitos se requieren una serie de ajustes constitucionales y legislativos, que se proponen a ese H. Congreso y que implican que actos que se realizan anualmente en fechas determinadas y precisas variarán exclusivamente en el año de elecciones presidenciales, o sea, cada sexenio.

"El texto vigente de la Constitución, artículos 65 y 66 prevé que el Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar sus sesiones ordinarias y que dicho periodo durará el tiempo necesario para tratar los asuntos de la competencia de la Asamblea Legislativa, pero no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año.

"De aprobarse la iniciativa propuesta, el Congreso de la Unión, durante el año de elecciones del Presidente de la República, iniciará su periodo ordinario de sesiones del 1o. de noviembre, corriéndose dos meses su instalación, para lo cual se requiere la adición respectiva al Artículo 65 de la Constitución. A fin de conservar íntegra la duración máxima del periodo ordinario, cuatro meses, se propone la adición respectiva al Artículo 66 de la Constitución, extendiéndolo no más allá del último día del mes de febrero del año siguiente.

"En los demás años, la apertura del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión se mantendría el 1o. de septiembre.

"El texto vigente de la Constitución, Artículo 69. establece que, a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión asistirá el Presidente de la República y

presentará un informe por escrito del estado que guarde la administración pública del país. Dicha fecha seguirá siendo el 1o. de septiembre como es norma y tradición. Sin embargo, el último informe que rendiría el Presidente saliente se realizaría de acuerdo con la regla establecida en el Artículo 69, en la fecha de apertura del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión. En virtud de que en ese año la fecha de apertura variaría, de aprobarse las reformas propuestas, el Informe Presidencial se rendiría con fecha 1o. de noviembre, pero sin que tal variación requiera modificación alguna al texto constitucional.

"Las elecciones ordinarias para el cambio de poderes Ejecutivo y Legislativo en el año de elecciones del Presidente de la República, se celebrarían el primer domingo de septiembre, en lugar del primer domingo de julio, lo que requerirá, en caso de ser aprobada la reforma, modificaciones en la legislación secundaria respectiva. Esto dejaría dos meses, periodo igual al actualmente previsto, hasta la fecha de apertura del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión el 1o. de noviembre. Ello ofrecería la disponibilidad de tiempo suficiente para que ambas Cámaras analicen y deliberen sobre el contenido del informe del Presidente de la República, que cubriría ahora 11 meses del último año de su gestión y no de nueve como en el sistema vigente. Además, la Cámara Popular podrá erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la Ley le señala respecto a la elección de Presidente de la República. Por último, permite la atención que esta Cámara debe prestar a los asuntos relacionados con la Hacienda Pública: proyecto de Ley de ingresos, presupuesto de egresos y revisión de la cuenta pública del año anterior.

"El espaciamiento del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión y el mantenimiento de la fecha de toma de posesión del Presidente entrante, permitirían a éste disponer de un lapso de tres meses, y no de uno como en la actualidad, para instrumentar los aspectos legislativos de su programa de gobierno.

"Como prevención de que pudiera entenderse que, en el año de las elecciones presidenciales, la discusión de los aspectos financieros pudiera ir más allá del 31 de diciembre, rompiendo el principio de anualidad estricta que prevé nuestra Constitución, se propone la adición de un párrafo a la fracción IV del Artículo 74 Constitucional.

"Por último se considera conveniente ajustar las fechas relativas a las elecciones a la Cámara de Diputados, que se prevén cada tres años en el Artículo 51, a lo propuesto en la presente iniciativa.

"Para poder llevar a cabo la reforma, es preciso que se prolongue el mandato de la Cámara de Diputados entonces en funciones por esa única ocasión, del 31 de agosto al 31 de octubre de 1988, a fin de subsanar el vacío legislativo al que daría lugar la aprobación de la presente iniciativa. Asimismo, se requeriría la ampliación del mandato de los actuales senadores de la República, del 31 de agosto al 31 de octubre de 1988, para lo cual se propone un artículo transitorio que contiene la presente iniciativa."¹⁸³

b) Estudio de la reforma.

La reforma precisa que el Congreso, tendrá dos periodos ordinarios de sesiones, para lo que se reunirá a partir del 1º de noviembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de abril de cada año para celebrar el segundo periodo. En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a la Constitución.

En el artículo 66 se establece que cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior, pero el primero no podrá prolongarse sino hasta el 31 de diciembre, y el segundo hasta el 15 de julio del mismo año.

Por lo que hace al artículo 69, se precisó que en la apertura de sesiones ordinarias del Primer Periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el que manifieste el estado general que guarde la Administración Pública.

**10. Decreto publicado en el Diario Oficial de 7 de abril de 1986.
(Decreto que se reforman los artículos 106 y 107, fracción II de la
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

¹⁸³ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Los senadores que suscribimos, con fundamento en lo previsto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por su conducto, hemos creído pertinente proponer reformas y adiciones a los artículos 106 y 107 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de lograr mejoras sustanciales en la administración de justicia federal, persiguiendo siempre el ideal de que ésta sea adecuada, pronta y expedita.

"Actualmente, el artículo 106 Constitucional atribuye a la Suprema Corte de Justicia, la facultad de dirimir las competencias que se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados, o entre los de un Estado y los de otro. Sobre el particular, dada la nueva organización del Poder Judicial Federal y la creación múltiple de Tribunales Colegiados de Circuito, la experiencia aconseja la conveniencia de que algunos de los conflictos competenciales puedan ser resueltos por otros órganos del Poder Judicial de la Federación, como los mencionados tribunales de Circuito, en los casos en que el conflicto se presente entre Juzgados de Distrito pertenecientes a un mismo circuito. De este modo se aliviará a la Suprema Corte de Justicia de la carga de intervenir en todos los conflictos de esa naturaleza. De todas formas, esa facultad se conserva en órganos superiores del aludido Poder.

"Mediante la reforma que se propone a la Fracción II del Artículo 107 Constitucional, se pretende adecuar el juicio de amparo a las exigencias de la época actual para que continúe garantizando la efectividad del Estado de Derecho. Se propugna por suprimir tecnicismos de obstaculicen la impartición de la justicia, dándole mayor amplitud a la institución de la suplencia de la queja deficiente.

"Así, se establece la regla genérica de la suplencia obligatoria de la deficiencia de la queja, reservando a la Ley de Amparo (Artículo 76 bis, 91 y 227) su reglamentación. Ello tiene como finalidad dar una mayor amplitud a esa institución, lo que necesariamente redundará en beneficio del gobernado al evitarse los excesos a que conducen los rigorismos formalistas, es decir, se impedirá la denegación de justicia por razones de carácter meramente técnico por otra parte, se pretende establecer constitucionales la obligación de recabar, de oficio, pruebas que benefician a los poblados ejidales o

comunales, o a los ejidatarios o comuneros y eliminar el escollo que, conforme al sentido gramatical del texto vigente, impide de modo general, que en los juicios de amparo en materia agraria operan la caducidad de la instancia y el sobreseimiento por inactividad procesal, no obstante que tales instituciones jurídicas pueden darse en beneficio de las entidades o individuos mencionados. Por último, se limita a los juicios en que se reclamen actos que afecten derechos colectivos, la inoperancia del desistimiento y del consentimiento expreso de los actos reclamados, excepto si el primero es acordado por la asamblea general o el segundo emana de ésta. De esta manera, se abre la posibilidad de que los núcleos de población logren arreglos que les beneficien cuando esto se condicionen a que se produzcan el desistimiento o el consentimiento mencionados.¹⁸⁴

b) Estudio de la reforma.

Los conflictos que se presentaren entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados y dos de Entidades diferentes, eran materia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia, con la reforma se atribuyó con la misma prerrogativa al Poder Judicial Federal, en términos de ley.

Los cambios en el artículo 107, fracción II, se elimina el control de los casos en que procederá la suplencia de la queja deficiente y se deja a la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales. En el párrafo tercero se incluyó la obligación de recabar de oficio pruebas en favor de ejidatarios y comuneros cuando se pueda dar la privación de propiedad o posesión de tierras, aguas, pastos y montes.

11. Decreto publicado en el Diario Oficial de 15 de diciembre de 1986.
(Decreto por el que se reforman los artículos 52; 53, párrafo segundo; 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 60; 77, fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Iniciamos hoy un nuevo avance en la marcha del pueblo mexicano por la democracia. La democracia es el hilo conductor de la historia del pueblo de México. Constituye la idea política central en la que se expresa la lucha por la independencia

¹⁸⁴ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes. 1999.

nacional. Los hombres de la independencia concibieron una sociedad libre, conformada por hombres iguales y gobernada por ellos; concibieron, demandaron y conquistaron un régimen democrático. La democracia es el valor por el que lucharon los hombres del liberalismo, al reafirmar el ideal de una república liberal, independiente, regida por el derecho, capaz de acoger y realizar las vocaciones de ciudadanos libres, iguales, prósperos, protegidos por la ley. La democracia es la bandera que inspira la lucha de los hombres de la revolución, por el sufragio efectivo, la no reelección, la libertad, la justicia social, y el desarrollo independiente...

"En 1917 la producción manufacturera era prácticamente inexistente y las industrias extractivas estaban casi en su totalidad en manos extranjeras. El nivel de vida de los mexicanos era inaceptable. Al proponer las tareas de nuestra democracia, distribuir equitativamente la riqueza, lograr el desarrollo equilibrado del país y mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana, la Constitución reorientó el esfuerzo de los mexicanos. Con el impulso de la fuerzas productivas y de las organizaciones obreras; con la conquista de los derechos sociales, respuesta auténtica a las aspiraciones populares al progreso, hemos pasado de ser una economía primaria, rural y minera, a ser una economía industrial de modernización.

"Hoy México es la décima cuarta estructura industrial del mundo; cuenta con una economía nacional, mixta, moderna y con una sólida infraestructura. Nos preparamos a establecer los fundamentos de nuestra estructura productiva para el siglo XXI, impulsando cambios estructurales, apoyando la adaptación de nuestras empresas al mercado internacional, estimulando la modernización industrial.

"La democracia como sistema de vida implica la educación, la salud, el bienestar, el mejoramiento del pueblo. El resultado del gran esfuerzo que por alcanzarla emprendió el pueblo de México es ilustrado por indicadores sociales decisivos: el número de analfabetas pasó en estas siete décadas del 79% al 11%; la esperanza de vida de los mexicanos pasó, en el mismo lapso, de los 31 a los 68 años; la población urbana pasa de ser el 27% al 66%; finalmente el ingreso per cápita se cuadruplicó en términos reales. Mientras tanto, durante el mismo periodo, la población mexicana se quintuplicó...

"En 1920, uno de cada 1600 mexicanos tenía acceso a la enseñanza media superior o a la enseñanza superior; hoy lo tiene uno de cada 15 mexicanos. México

cuenta con un índice de población profesionalmente capacitada sin paralelo con el de hace 70 años...

"En el campo de la vida política las modificaciones han sido igualmente profundas. En las elecciones de 1916 participaron 18 mil 827 mexicanos. En 1982 el número de votantes se elevó a 22.5 millones. El país no contaba hace 70 años ni con instituciones electorales ni con un sistema de partidos. La transmisión del poder generó agudos conflictos, a partir de 1910, en todas las elecciones federales hasta la de 1934.

"El electorado mexicano ha sido ampliado, merced a las reformas que incorporan con plenos derechos ciudadanos a las mujeres, en 1953, y a los jóvenes en 1970 y 1973. Los electores crecen así, de 2.5 millones, inscritos en el padrón de 1946 a 1.5 millones, inscritos en el padrón de 1982. Se ha recorrido, igualmente un largo trecho en el registro de ciudadanos, a partir de los Consejo de Listas Electorales, hasta la creación del Registro Nacional de Electores, actualmente a cargo del padrón electoral.

"Nuestro sistema de representación se ha modificado también, para enriquecer la representación nacional. Partimos de un sistema mayoritario. En 1963 se establece el primer sistema mixto mediante diputados federales de partidos; sistema que se amplía en 1973, y se sustituye, en 1977 por el sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario, para integrar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas locales y los ayuntamientos de los municipios más poblados. La aplicación de este sistema, actualmente en vigor, se amplía en 1982 a la integración de los ayuntamientos de todos los municipios del país. Gracias a estas reformas hoy cuentan con el beneficio de una integración plural, además de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, todos los ayuntamientos del país, al participar en su integración, respectivamente, 100 diputados federales, 169 diputados locales y 1416 regidores de representación proporcional. Contamos con un sistema plural de partidos a cuya integración concurren nueve partidos políticos nacionales que representan con una amplitud sin precedentes la diversidad de fuerzas y corrientes nacionales...

"En suma, desde el punto de vista social, económico y político, el pueblo de México ha generado una nueva realidad, un nuevo punto de partida para proponerse nuevas metas. El avance de nuestro proyecto nacional reclama consecuentemente,

cambios profundos, ajustes y adaptaciones y también transformaciones cualitativas, renovaciones fundamentales, este es el sentido de la renovación nacional a la que he convocado al pueblo de México.

"Renovar las instituciones políticas, económicas y sociales es la condición para adaptarlas a la nueva realidad que nuestras propias instituciones nos han permitido conquistar y para proyectarlas hacia el alcance de nuevas metas. El sentido profundo de la renovación nacional y, en el área de la vida política, la razón de la democratización integral es éste: contar con el andamiaje político e institucional que nos permita absorber plenamente nuestra condición de sociedad moderna y transcurrir pacíficamente en esta etapa de profundas transformaciones estructurales que hemos emprendido...

"Las sesiones públicas, ampliamente difundidas por los medios de comunicación, fueron el marco para la exposición, en un ambiente de plena libertad, de tesis y propuestas necesariamente matizadas por las convicciones ideológica, o la militancia partidista de los ponentes...

"Son los anteriores aspectos los que, de manera más recurrente, abordaron y debatieron los participantes. La teoría política y electoral, el derecho constitucional, la sociología de los partidos, el análisis comparado y los principios ideológicos e intereses políticos de los sustentantes fueron invocados en torno a cada aspecto de la consulta. Como resultado, pudieron sistematizar su demanda, reservas e impugnaciones, lo mismo que reafirmaciones y defensas. Las múltiples sugerencias enriquecieron las alternativas de modificaciones y advirtieron sobre la necesidad de perfeccionar algunas prácticas y normas, para que sean más eficaces, prácticas y normas que son piezas aisladas de un engranaje que, en su conjunto, ha resultado satisfactorio para alentar el ejercicio pleno de los derechos políticos, la expresión de la voluntad general y la integración de la representación nacional...

"Hoy someto a esta representación una reforma constitucional cuyo propósito es sentar en el texto de nuestro pacto federal, las bases constitucionales de una renovación electoral integral que mantenga, perfeccione y fortalezca nuestro sistema mixto de representación; que unifique los procedimientos de autocalificación electoral confiados a las cámaras; que enfatice y traduzca en nuevos instrumentos concretos de acción la corresponsabilidad que en el proceso electoral pertenece a la sociedad entera; partidos,

asociaciones, ciudadanos y Gobierno; en fin que instituya un sistema adecuado de planeamiento y solución de las diferencias que correspondan al contencioso electoral.

"Con fundamento en estas nuevas bases constitucionales, si el Poder Constituyente Permanente las instituye en una iniciativa complementaria, propongo a ese honorable Congreso, un Código Federal Electoral, cuyo propósito es precisamente el perfeccionamiento de los procedimientos electorales para fortalecer mecanismos y órganos de preparación, desarrollo y cómputo electoral; y para eliminar cualquier traba que impida la recepción diáfana y eficaz de la voluntad ciudadana.

"El Gobierno de la República comparte la demanda de que el pluripartidismo se mantenga como la expresión democrática más eficaz del régimen político mexicano y se procure vigorizar la vida y participación de las organizaciones políticas en la contienda por el ejercicio del poder público.

"Las reformas hoy propuestas mantienen el sistema electoral mixto que permite la integración de una mayoría efectiva para que opere un Gobierno estable y eficaz, sin que se produzca una distorsión extrema entre el porcentaje de votos sufragados y el de curules obtenidas; de la misma manera, hace posible la representación de corriente políticas nacionales, sin que se dé lugar a la dispersión de la voluntad popular, o a la polarización de fuerzas políticas.

"Se propone mantener el sistema mixto de integración de la Cámara de Diputados, preservándose el principio de mayoría relativa, con los 300 diputados que hoy son elegidos de acuerdo con él; e incrementar de 100 a 200 el número de diputados que deban de ser elegidos por el principio de representación proporcional. Crecerá la Cámara en dimensión, pero también en representatividad, favoreciendo de diversas maneras a todos los partidos que la conforman y, en especial, a los minoritarios pues no sólo ganarán espacio político en el ámbito de la Nación, sino también en el de todas las regiones de la República y en el propio seno cameral, cuyos trabajos legislativos y parlamentarios se verán enriquecidos con la presencia realzada de diputados de todas las corrientes ideológicas."¹⁸⁵

b) Estudio de la reforma.

¹⁸⁵ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes. 1999.

Esta reforma amplió los espacios de participación de los partidos minoritarios en la integración de la Cámara de Diputados, tanto en números absolutos como en números relativos de curules; la mayoría no podría alcanzar más de 350 diputaciones, lo que representa el 70% del total de la misma; los partidos minoritarios aumentaron su presencia en la Cámara cuando menos con 50 diputados. Consecuentemente, siempre les corresponderá como mínimo el 30% (en vez del 25) de la integración total de la Cámara, es decir, 150 diputados.

Se establece un mecanismo para que la representación del partido mayoritario corresponda al porcentaje que obtenga en la votación, evita así la sobrerrepresentación del partido mayoritario y se reduce la distorsión que normalmente produce un sistema de mayoría; se admite la participación del partido mayoritario de manera limitada.

En el sistema vigente la condición para acceder al sistema de representación proporcional, contenida en la actual fracción II del artículo 54 de la Constitución, estriba en que los partidos no hayan obtenido 60 ó más constancias de la mayoría. Este límite no únicamente impedía la participación del partido mayoritario, sino la de cualquier otro que rebasa dicho número de constancias de mayoría. Adicionalmente, el límite contenido en la fracción IV del mismo artículo 54, disminuye en un 50% las curules que deben asignarse por el principio de representación proporcional, cuando dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtengan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría. Ambos límites fueron incluidos con el ánimo de preservar el dominante mayoritario del sistema mixto, cuando se produjeran circunstancias que pudieran impedir la conformación de una mayoría viable y estable.

Por lo que se refiere a la renovación de los miembros del Senado, la iniciativa propuso reformar el sistema de elección total, cada seis años, para regresar al procedimiento clásico de la teoría del Estado Federal, plasmado en la original Constitución de 1917, que consistía en la renovación por mitad de los integrantes de la Cámara de Senadores, cada tres años.

La fórmula anterior que consagraba el artículo 60 vigente de la Constitución, integraba al Colegio Electoral con 60 presuntos diputados electos entre los 300 distritos de mayoría, y designados por el partido mayoritario; y 40 presuntos diputados, candidatos

de partidos minoritarios. Se criticó que los directamente interesados en la calificación son desoidos y quedan, en caso de resultados adversos, en un estado de indefensión.

En esta reforma se mantiene el sistema de autocalificación, pero se retorna al procedimiento original de la Constitución de 1917, en el sentido de que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados debe estar integrado por todos los presuntos electos que hayan obtenido constancia de mayoría.

Se ajusta la nueva forma de renovación del Senado que resultaría de la reforma la integración del Colegio Electoral, de manera que formen parte del mismo, para calificar la elección de senadores, no sólo los presuntos electos, sino también aquellos que continuaren en el ejerciendo de su encargo.

Se elimina a la Suprema Corte de Justicia facultades en asuntos electorales en virtud del recurso de reclamación, establecido por la reforma de 1977; con la actual reforma en comento se da la derogación del recurso de reclamación. En cambio instituye un tribunal administrativo con la competencia que la propia ley fije y cuyas resoluciones serán obligatorias.

Por otro lado establece el procedimiento que se deberá cubrir en caso de vacantes de diputados electos por el principio de representación proporcional, toda vez que nuestra Carta Magna exclusivamente contemplaba el mecanismo para el caso de los diputados de mayoría relativa.

Finalmente, se propuso la modificación del artículo décimo octavo transitorio de la Constitución, que establecía que los senadores que se elijan en la LIV y LV Legislaturas del Congreso de la Unión, durarán en funciones del 1o. de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1994, toda vez que para poder hacer efectiva la propuesta de renovar por mitad la Cámara de Senadores, será necesario que los senadores que se elijan para la LIV Legislatura y que serán los nombrados en segundo lugar en las elecciones de 1988, duren del 1º de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1991.

**12. Decreto publicado en el Diario Oficial de 23 de diciembre de 1986.
(Decreto por el que se reforma la fracción VI del inciso A) del artículo 123 de
la Constitución General de la República).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Desde que el Ejecutivo Federal a mi cargo instrumentara a partir de diciembre de 1982 el Programa Inmediato de Reordenación Económica para hacer frente a los severos problemas económicos y financieros del país, asignamos una alta prioridad a la lucha contra la inflación y a la defensa de la planta productiva y el empleo.

"A lo largo de la presente administración dichos objetivos han ocupado un lugar prioritario dentro de los programas y acciones emprendidas por el Gobierno de la República. No obstante, los significativos avances logrados en la protección de la planta productiva y en el abatimiento gradual de la inflación en los dos primeros años de mi Gobierno, los propósitos planteados en torno a la contención de los movimientos de precios han enfrentado dificultades crecientes para ser alcanzados desde fines de 1984.

"A la resistencia interna del fenómeno inflacionario se han agregado nuevos obstáculos surgidos del sector externo, principalmente la muy sensible baja observada en el presente año en los ingresos por exportación, producto de la caída drástica de los precios internacionales del petróleo, que ha implicado la reducción de los ingresos del sector público por un monto equivalente al 6.5% del producto interno bruto y habrá de influir el presente año en la baja de dicho agregado económico, estimada en un 3%.

"Ante estas nuevas circunstancias, que han significado una enorme carga adicional a los problemas que venía enfrentando el país, el Gobierno mexicano ha adoptado un nuevo programa económico orientado a promover el crecimiento sostenido dentro de un marco de estabilidad financiera y a reforzar los cambios estructurales de la economía. El programa se ha formulado para un horizonte de mediano plazo que contempla políticas tanto en el campo de la demanda como en el de la oferta y considera la instrumentación de mecanismos de financiamiento externo de carácter contingente destinados a proteger a la economía de fluctuaciones drásticas en el precio internacional de los hidrocarburos. De manera fundamental, el programa refuerza los propósitos de protección del empleo y la planta productiva y procura sentar las bases para una recuperación sostenida, controlar la inflación generada por la nueva crisis petrolera, acelerar el cambio estructural y defender los ingresos de los trabajadores.

"Entre las diversas medidas tendientes al logro de estos fines, el programa contempla fortalecer las finanzas públicas, mejorar la asignación de recursos y reducir

subsidios injustificados. En meses recientes se han efectuado adecuaciones a los precios de un conjunto de bienes y servicios de consumo básico y durante los que resta de 1986 y el año de 1987 se harán necesarias revisiones adicionales con el objeto de alcanzar una estructura de precios que permita mejorar la eficiencia en el uso de los recursos de la economía y eliminar subsidios injustificados en términos de equidad.

"Dentro de este marco, la defensa del salario real de los trabajadores constituye un elemento esencial. La lucha contra la inflación no puede ser abandonada, pero no debemos permitir que la contribución de los trabajadores a la solución de la crisis rebase límites extremos. Es preciso adoptar las medidas indispensables que permitan reforzar oportunamente el poder adquisitivo del salario ante los movimientos de los precios de los principales bienes de consumo.

"La persistencia de las presiones inflacionarias nos ha obligado al reconocimiento de la necesidad de ajustar con frecuencia los precios tanto de los bienes y servicios que aporta el sector público a la economía nacional, como de aquellos que en razón de su importancia en el consumo de la población se encuentran sujetos al control oficial. De igual manera debemos reconocer que es preciso, por la misma razón, encontrar mecanismos ágiles que permitan el ajuste oportuno de los salarios que se aplican a los trabajadores de menores ingresos a los que procura especial protección el pacto social que los mexicanos hemos plasmado en nuestra Constitución Política.

"En el año de 1982, al acentuarse de manera significativa el ritmo de crecimiento de los precios, la diputación obrera sometió a ese honorable Congreso una iniciativa, que fue aprobada, por la cual se facultó al Secretario del Trabajo y Previsión Social y a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, para que en cualquier momento, de considerarlo necesario, se convocara a las comisiones regionales y a la propia Comisión Nacional a fin de revisar los salarios mínimos vigentes. La previsión del H. Congreso de la Unión resultó justificada y ha permitido que en el curso de los años de 1983 a 1986, en adición a las fijaciones ordinarias que se realizan cada año, hayan podido hacerse las revisiones que han tenido alrededor del término de cada primer semestre.

"Las fuertes presiones inflacionarias que han prevalecido en estos años y la severa crisis económica que ahora se ha magnificado por caída de los precios petroleros internacionales, han mermado seriamente la capacidad adquisitiva de los salarios

mínimos. Los trabajadores de México han sabido responder con valentía a los esfuerzos que han clamado en enfrentamiento de los graves problemas económicos, pero ahora debemos hacer frente con la prudencia necesaria pero en forma resuelta, al imperativo de establecer los mecanismos indispensables para que en todos los casos en que proceda, puedan revisarse los salarios mínimos con la agilidad que se precisa. Debemos evitar que los procedimientos establecidos en el marco de circunstancias económicas diferentes y que operaron en su tiempo con eficacia, puedan constituirse en un freno para la pronta resolución de los problemas que contengan ya de manera cotidiana los trabajadores menos protegidos y de bajos ingresos.

"El sistema de fijación de los salarios mínimos, cuyas bases parten de nuestra ley fundamental ha experimentado a lo largo del tiempo transformaciones que le han permitido adecuarse a las condiciones cambiantes de la realidad nacional.

"De un mecanismo de alcance municipal con el que se inicia la fijación de los salarios mínimos en el país a través de la creación de comisiones especiales supeditadas a las Juntas Centrales de Conciliación que debían crearse en cada estado, se pasa en 1963 a una mecánica que trata de articular los criterios locales con los intereses y problemas nacionales y dar así más cohesión al sistema. Se crea de esa manera el sistema vigente integrado originalmente por 111 comisiones regionales, con jurisdicción en un número igual de zonas económicas, y una comisión nacional cuya función es la de aprobar o en su caso, modificar las resoluciones que en materia de salarios mínimos adoptan esas comisiones regionales. Aun cuando el sistema de fijación continúa siendo esencialmente el mismo, es importante tomar en cuenta los cambios que su propia acción ha modelado con el transcurso del tiempo.

"Al iniciarse el sistema vigente se determinaban salarios mínimos distintos para cada una de las 111 zonas económicas creadas, fijando en cada una de ellas salarios mínimos generales y salarios mínimos para los trabajadores del campo, lo que daba lugar a la fijación regular de 222 salarios mínimos diferentes. Hoy el número de zonas económicas y consecuentemente el de comisiones regionales se ha reducido a 67, pero en ellas se aplican tan solo tres niveles de salarios mínimos distintos, habiéndose eliminado en la práctica la diferenciación entre el salario mínimo general y el aplicable a los trabajadores del campo.

"Por otra parte, al iniciarse el sistema de fijación vigente las diferencias entre el salario mínimo más alto y el más bajo eran del orden de 300%; actualmente la diferencia máxima es tan solo de 23%.

"En adición a lo anterior es importante considerar que las condiciones económicas generales del país cada vez influyen en mayor medida en la determinación de los salarios mínimos. Fenómenos económicos tales como las variaciones en el tipo de cambio, los movimientos de las tasas de interés y las adecuaciones constantes de precios tanto del sector público como de los sectores privados, configuran fenómenos de amplia repercusión en la economía cuyos efectos rebasan con mucho el alcance de cada una de las comisiones regionales, lo que ha dado lugar, en la práctica, a que por una parte la Comisión Nacional tenga que modificar una proporción cada vez más alta de resoluciones de las comisiones regionales, y por otra, a que las propias comisiones regionales, cada vez con mayor frecuencia, dejen en forma expresa a la Comisión Nacional la responsabilidad de fijar los salarios mínimos.

"Esta iniciativa de reforzar a la fracción VI del apartado A del artículo 123 constitucional, procura sentar las bases indispensables para simplificar el sistema de fijación de los salarios mínimos en razón a las consideraciones anteriores y hacerlo más acorde a las necesidades de la dinámica económica actual y de la protección más efectiva que requiere el salario de los trabajadores de escasos recursos. Preserva el contenido esencial que la Constitución otorga al salario mínimo en lo que respecta a su atributo de suficiencia y el carácter tripartita que caracteriza el proceso de toma de decisiones en la materia, a la vez que busca agilizar y simplificar los procedimientos para su fijación.

"Se suprime, por último, la separación formal que todavía existe en el marco constitucional y legal entre el salario mínimo general y el aplicable a los trabajadores del campo, dado que después de un largo proceso de convergencia entre ambos salarios, en 1982 se logró su igualación en todos los municipios del país. Se considera importante garantizar esta conquista del sector obrero en el marco de nuestra Carta Magna."¹⁸⁶

b) Estudio de la reforma.

¹⁸⁶ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal, C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

Se otorga con la reforma a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos la función de fijar los salarios mínimos que deben regir en todo el país y elimina el doble proceso de fijación hasta entonces existente de salarios vigentes en la ciudad y en el campo. Para el mejor desempeño de su función, y en aquellos aspectos en que lo considere indispensable, la Comisión Nacional se podrá auxiliar de comisiones especiales de carácter consultivo integradas, al igual que la Comisión Nacional, en forma tripartita.

Se sustituye el concepto de zona económica como ámbito de aplicación de los salarios mínimos por una clasificación más simple y flexible, en la que dichos salarios sean establecidos por niveles aplicables a las áreas geográficas que se determinen. De esta manera se logró también, por otra parte, que el trabajador tuviera un conocimiento más preciso del salario mínimo que le corresponde, de acuerdo a la ubicación de su fuente de trabajo.

**13. Decreto publicado en el Diario Oficial de 17 de marzo de 1987.
(Decreto por el que se reforman los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"El perfeccionamiento de la impartición de justicia en México ha sido una preocupación constante de la presente administración, para satisfacer la necesidad permanente del pueblo de disfrutar de legalidad, equidad, orden y seguridad que permitan el pleno desarrollo del individuo en su convivencia social.

"La sociedad mexicana en su conjunto nos ha acompañado en el propósito de alcanzar una nueva concepción social del estado y del derecho, y de establecer los instrumentos institucionales para la consulta popular en las tareas del desarrollo y la renovación de nuestro modelo de vida nacional.

"El derecho se concibe, entre nosotros, como un instrumento de transformación social, por lo que la reforma jurídica, tan profunda como sea necesario, figura entre las grandes prioridades del presente...

"La impartición de justicia que merece el pueblo de México debe ser pronta, porque procesos lentos y resoluciones tardías no realizan el valor de la justicia; debe ser gratuita, para asegurar a todos el libre acceso a ella; debe ser imparcial, para lograr que

se objective en sentencias estrictamente apegadas a las normas; y debe ser honesta, pues al juzgador se confía el destino de la libertad y patrimonio ajenos.

"Los tribunales de justicia deben ser independientes, para fortalecer en la realidad social el principio de división de poderes y porque la independencia judicial constituye la primer garantía de la jurisdicción, establecida no precisamente en interés del órgano jurisdiccional, cuanto de los justiciables, pues sólo cabe esperar justicia completa y estricta del juez jerárquicamente libre dependiente sólo de la ley.

"La independencia judicial requiere que los jueces al actuar no han de tener otra norma rectora que la ley. La sumisión del juez a la ley, le hace independiente de la voluntad subjetiva de los hombres que gobiernan, e incluso de su propia voluntad, cuando esta propende a la arbitrariedad.

"A la independencia objetiva se une el consentimiento de lo que se hace, pues siempre hemos considerado que una verdadera y auténtica independencia judicial, se nutre en una real toma de conciencia del papel que el juez desempeña en la aplicación del Derecho. Estas calidades son el espíritu de la autoridad moral del juez, pues la autoridad formal le es conferida por la ley.

"El juez es símbolo de la justicia y guardián del derecho, por ello los órganos judiciales deben integrarse con procedimientos de selección del derecho, la vocación, la experiencia y la honorabilidad de quienes los integran. Un buen juez no se improvisa, requiere del transcurso de años de estudio y práctica en los tribunales para lograr las aptitudes que permitan la justa aplicación de la ley.

"Selección, formación, eficiencia y preparación adecuada son, entre otros, los elementos indispensables para el correcto desempeño de la función jurisdiccional independiente.

"En cuanto a la estabilidad en el cargo, ésta proporciona a los servidores de la administración de justicia la seguridad de que, mientras su conducta sea apegada a derecho y obre con justicia, gozará de permanencia en su puesto. Sin jueces estables en el desempeño de su cargo, la independencia en el ejercicio de la función, se ve considerablemente disminuida.

"Finalmente, al juez debe garantizarse una posición social digna, proporcionándole bienestar económico que permita su total entrega a su ministerio, sin preocupaciones de

otra índole. Los órganos de los poderes judiciales deben contar con el apoyo financiero que guarde adecuada relación con la importancia del servicio público que prestan, pues de otra suerte se les inhabilita para contribuir al mejoramiento de la administración de justicia.

"El nuevo texto del artículo 17, que se propone, perfecciona y robustece la garantía individual de acceso a la jurisdicción, al señalar sus calidades: Independencia en sus órganos, prontitud en sus procesos y resoluciones, que agote las cuestiones planteadas y sea completa, imparcial para que asegure el imperio del derecho y gratuita para afirmar nuestra vocación democrática.

"Para ello es necesario, además, establecer las bases constitucionales en relación a los poderes judiciales locales y proponer reformas a los preceptos constitucionales que regulan el Poder Judicial de la Federación.

"La inclusión en nuestro texto constitucional de las bases para la organización y funcionamiento de los poderes judiciales de los estados es una aspiración, que esta iniciativa hace suya y revitaliza, expresada desde el voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, recogida por Don Venustiano Carranza en las ideas contenidas en su Declaración de Veracruz de 1914, y reiteradas en su discurso inaugural del Congreso constituyente de 1° de diciembre de 1916, para consolidar un poder judicial respetable, digno, vigoroso e independiente, tanto en el ámbito federal como en el local.

"Las bases que se plantean en esta iniciativa armonizan la necesidad de que los tribunales de justicia cumplan plenamente con los principios que se contienen en el artículo 17 constitucional que se propone, con el respeto al principio fundamental de la autonomía constitucional de los Estados. Para ello, las bases contienen la afirmación y los medios para lograr la independencia del poder judicial, calidad de la cual deben surgir los restantes atributos de la impartición de justicia; y deja a las constituciones y leyes locales, la regulación del poder judicial local, para que ellas establezcan las especiales características y modalidades que más se adecuen a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas de cada entidad federativa.

"La inclusión en nuestro texto constitucional de las bases para la organización y funcionamiento de los poderes judiciales, es una petición expresa del XIII Congreso

Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de la República Mexicana que se celebró en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, el día 16 de mayo de 1986.

"De gran significación fueron las reformas de 1950, por las cuales se crearon los Tribunales Colegiados de Circuito, con lo cual se modificó importantemente la estructura del Poder Judicial, reduciendo el volumen excesivo de negocios que debía conocer la Suprema Corte de Justicia y permitiendo, de esta manera, mayor celeridad en la impartición de justicia federal y mayor cercanía con los justiciables. No menos importantes fueron las reformas que entraron en vigor el 28 de octubre de 1968, que introdujeron un aumento importante del número de Tribunales Colegiados de Circuito y la ampliación de su competencia en los juicios de amparo..."

"Para ello, es necesario que las funciones de Tribunal de control de la legalidad sean desempeñadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, con lo cual se reserva a la Suprema Corte de Justicia el dedicarse preferentemente a la interpretación definitiva de la Constitución.

"Con esta distribución de competencias se logra, además, la descentralización de la función jurisdiccional federal, pues el número y ubicación de los Tribunales Colegiados de Circuito, acerca la justicia al pueblo y le facilita su acceso.

"Esta distribución de competencias, además de la trascendencia política y jurídica que ya se ha destacado, contribuirá a eliminar en definitiva el rezago en el Poder Judicial Federal, dado que la Suprema Corte de Justicia se consagrará a la interpretación constitucional y, en la medida en que presupuestariamente sea posible, se podrán crear los Tribunales Colegiados de Circuito que requiera el aumento constante de los negocios que serán de su competencia. Debe reconocerse que la actuación de los Tribunales Colegiados de Circuito ha constituido y constituirá un instrumento eficaz para lograr la prontitud en la impartición de justicia y la citada descentralización en el ámbito nacional, y permitirá acabar en definitiva con el problema del rezago.

"El Ejecutivo a mi cargo considera que ha llegado el momento histórico en que la Suprema Corte de Justicia se convierta en un verdadero Tribunal Constitucional, que al no desempeñar funciones diversas a la interpretación constitucional refuerce su prestigio, imparta justicia con las calidades ya apuntadas y mejore el desempeño de sus funciones

constitucionales, lo que contribuirá a un mejor cumplimiento de todo el orden jurídico de nuestro país."¹⁸⁷

b) Estudio de la reforma.

El artículo 17 se modifica a fin de precisar que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. La solución de controversias por límites entre los Estados, se regula en el artículo 46 Constitucional que será en términos de la propia Constitución, pero se adiciona en el nuevo texto que por medio de convenios amistosos, los cuales no se pueden llevar a cabo sin autorización del Congreso de la Unión; para eliminar su texto actual, que respondía a la realidad presente; se propone que el contenido vigente del artículo 116 de nuestra Constitución se ubique en el artículo 46, que es su mejor ubicación sistemática; esta reforma permite dejar sin contenido el numeral 116, para dedicarlo a las normas relativas a los Poderes de los Estados.

Se propone derogar las fracciones VIII, IX y X del artículo 115 constitucional, para reubicarlas en el artículo 116 y consagrar, en exclusiva, el artículo 115 a las normas que rigen a los municipios mexicanos.

El nuevo texto del artículo 116 se dedica a las normas relativas a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de los estados, y sus fracciones I y II repiten el contenido anterior de la fracción VIII del artículo 115 constitucional, dedicando la fracción I a las normas relativas al Poder Ejecutivo y la fracción II a las normas relativas al Poder Legislativo; la fracción III contiene las bases a que debe sujetarse la organización y funcionamiento del Poder Judicial; la fracción IV se dedica a señalar la posibilidad constitucional de la justicia administrativa en el ámbito local; y las fracciones V y VI repiten el contenido de las fracciones IX y X del texto anterior del artículo 115 constitucional, relativas a las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores y a la posibilidad de celebrar convenios entre la Federación, los Estados y sus Municipios.

¹⁸⁷ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes. 1999.

14. Decreto publicado en el Diario Oficial de 17 de marzo de 1987.
(Decreto para reformar el párrafo sexto de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución General de la República, para quedar en los términos que se indican).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"En el pasado período ordinario de sesiones de la LIII Legislatura del Congreso de la Unión, este órgano legislativo aprobó trascendentes modificaciones a los artículos 65, 66 y 69 de la misma Constitución, para establecer dos períodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión. Estas modificaciones fueron aprobadas por la mayoría de las legislaturas locales, incorporándose al texto de la Constitución General de la República.

"Entre los propósitos más sobresalientes de las referidas modificaciones constitucionales, es pertinente mencionar el que se refiere al fortalecimiento del Poder Legislativo, a fin de consolidar el equilibrio de los poderes de la Unión. En efecto, entre las consideraciones sustentadas en el dictamen que al efecto elaboró la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de esta honorable Cámara de Diputados, la que fue cámara de origen de la iniciativa correspondiente, se expresó que era "inaplazable continuar fortaleciendo al Poder Legislativo con el fin de avanzar por la ruta de la democracia. Factor importante del papel que el Legislativo cumple es el de la duración del período de sesiones ordinarias, hoy de cuatro meses".

"Asimismo, en esa ocasión se sostuvo que "la mayor disponibilidad del tiempo y su esparcimiento a lo largo de dos períodos deberá redundar en ulteriores modificaciones a las normas y prácticas que rigen la actividad legislativa, a fin de consentir su adecuada programación".

"De acuerdo con dichas reformas constitucionales, el primer período ordinario de sesiones iniciará el 1° de noviembre de cada año y concluirá hasta el 31 de diciembre del mismo año, y el segundo iniciará el 15 de abril de cada año y concluirá hasta el 15 de julio (artículos 65 y 66 reformados).

"Por ello, los que suscribimos hemos analizado cuidadosamente el texto integral de la Constitución, a fin de detectar las repercusiones que las citadas reformas constitucionales tendrían en otras disposiciones de la propia Constitución. Del estudio al efecto realizado, se concluyó que era conveniente modificar el sexto párrafo de la fracción IV del artículo 74 constitucional, que a la letra dice:

"La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los 10 primeros días del mes de junio."

"Resulta evidente que al establecer un segundo periodo ordinario de sesiones que, como se dijo, comprendería del 15 de abril al 15 de julio de cada año, en la fecha en que la cuenta pública del año anterior deberá remitirse, dentro de los primeros 10 días del mes de junio, el Congreso de la Unión se encontraría funcionando en un segundo periodo."

"En este orden de ideas, y en virtud de que los dos periodos ordinarios de sesiones a que aluden las reformas de los artículos 65 y 66 de la Constitución entrarán en vigor hasta el 1° de septiembre de 1989, se propone que la modificación a que se refiere esta iniciativa también inicie su vigencia hasta esa fecha."¹⁸⁸

b) Estudio de la reforma.

Precisa que la cuenta pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión dentro de los 10 primeros días del mes de junio, ya que el texto anterior señalaba solamente "a la Cámara".

15. Decreto publicado en el Diario Oficial de 10 de agosto de 1987.
(Decreto por el que se reforma el artículo 78; y se adiciona un artículo Décimo Noveno Transitorio a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales hace suyos los conceptos expuestos en la primera de las iniciativas a que se hace referencia en el párrafo anterior, en el sentido de que el perfeccionamiento permanente de las instituciones y normas que garanticen a los mexicanos una vida democrática, es fundamento y razón de ser del compromiso que como legisladores hemos contraído."

"La renovación política supone no sólo la adecuación de las normas electorales, sino también la reforma de las normas que regulan el funcionamiento de la asamblea legislativa. En este sentido, coincidiendo con el espíritu que ha llevado al Congreso en

¹⁸⁸ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

tiempos recientes a buscar su fortalecimiento a través de reformas motivadas en iniciativas presentadas por el C. Presidente de la República, estimamos que corresponde ahora emprender una tarea de congruencia y revisión de las normas que rigen la vida de nuestro Congreso para adecuarlo a las necesidades de una sociedad cada día más participativa, preocupada por intervenir a través de sus representantes en la toma de decisiones que fijan el rumbo de la Nación.

"Las iniciativas presentadas con el propósito de reformas la integración de la Comisión Permanente, coinciden con la necesidad de incrementar el número de legisladores que durante los recesos de las Cámaras, habrán de integrar la Comisión Permanente. Estas se apoyan en las recientes reformas aprobadas por el Constituyente Permanente de los Artículos 52, 53, 54, 56, 60 y 77 de la Constitución General que fortalezca el principio de representación proporcional e incrementen el número de representantes populares electos por este principio.

"La Cámara que funcionará durante la LIV Legislatura en consecuencia, al aumentar el número de sus integrantes debe necesariamente reflejarse en una integración más amplia del órgano que representando al Poder Legislativo Federal sesionará durante los periodos de receso.

"Como se afirma en la iniciativa materia de este dictamen, el incremento en el número de integrantes de la Comisión Permanente propiciará una mayor participación de este cuerpo colegiado de representantes pertenecientes a diversos partidos; se propiciará un espacio más amplio para la deliberación política durante los recesos del Congreso y, finalmente se vigorizará el Poder Legislativo.

"Es innegable la conveniencia de modificar el artículo 78 de la Constitución a fin de que la Comisión Permanente se integre por 37 miembros, de los que 19 serán diputados y 18 senadores, lo es también el que al incrementarse el número de diputados que habrán de integrar la Comisión Permanente de 14 a 19, se propende de modo natural a una adecuada representación de las distintas fracciones partidistas representadas en la Cámara de Diputados, para asegurar que la Comisión Permanente refleje también las composición plural del Congreso de la Unión. En las iniciativas presentadas por los diputados Peñaloza, Haro, Martínez Verduzco, Amezcua, Fuentes, Amador y Valle, se propone igualmente que el artículo 78 constitucional establezca, además del incremento

en número de miembros de la Comisión Permanente, el que todos los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, lo estén también en la Comisión Permanente.

"La Comisión que suscribe coincide en su esencia, con lo propuesto en estas dos últimas iniciativas y estima que una disposición de tal naturaleza debería incorporarse en la ley Orgánica del Congreso y no a la Constitución de la República, toda vez que no es conveniente que en la norma fundamental se contengan disposiciones propias del régimen interior del Congreso.

"Por lo antes expuesto, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales se permite someter a la aprobación de esta honorable asamblea el siguiente
La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los partidos políticos son entidades de interés público. En consecuencia, al lado de los derechos políticos de los ciudadanos están las prerrogativas de sus organizaciones partidarias...

"La Constitución y la ley secundaria establecen los mecanismos a través de los cuales, los partidos políticos tienen acceso a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. De modo que, uno de los derechos substanciales de los partidos es el de estar representados en este cuerpo colegiado, cuando su votación alcanza las cifras que la ley marca.

"La igualdad de los individuos ante la ley es una conquista del derecho mexicano que se planteó desde la independencia y que quedó plasmado en la legislación reformista prohijada por nuestro movimiento liberal, que destruyó toda clase de fueros y privilegios.

"La igualdad de los partidos políticos ante la ley es otra conquista que las fuerzas avanzadas de la Nación deben defender en los campos del derecho y de la lucha política. Esta igualdad implica que no debe haber discriminación alguna en los cuerpos colegiados para los partidos que estén representados en ellos.

"De acuerdo con los artículos 78 y 79 de la Constitución, la Comisión Permanente tiene la representación del Congreso de la Unión; en los recesos de éste, aunque de manera limitada. En consecuencia, si en cierta forma y parte, la Comisión Permanente substituye al Congreso en su conjunto, en ella también deben estar las mismas corrientes ideológicas y políticas que componen el Congreso...

"La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los partidos políticos son entidades de interés público. En consecuencia, al lado de los

derechos políticos de los ciudadanos están las prerrogativas de sus organizaciones partidarias.

"La constitución y la ley secundaria establecen los mecanismos a través de los cuales, los partidos políticos tienen acceso a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. De modo que, uno de los derechos substanciales de los Partidos es el de estar representados en este cuerpo colegiado, cuando su votación alcanza las cifras que la ley marca."¹⁸⁹

b) Estudio de la reforma.

Sirve en este caso la reforma constitucional para variar la conformación de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la que está vigente en los recesos del Poder Legislativo, de 29 miembros, de los que 15 serían diputados y 14 senadores, pasa a una integración con 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

16. Decreto publicado en el Diario Oficial de 10 de agosto de 1987. (Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-H al artículo 73, la fracción I-B al artículo 104 y un párrafo final a la fracción V del artículo 107; se reforma el artículo 94, los párrafos primero y segundo del artículo 97, el artículo 101, el inciso a) de la fracción III, el primer párrafo y el inciso b) de la fracción V y las fracciones VI, VIII y IX del artículo 107; y se derogan los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104 y el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"La reforma judicial promovida por el Ejecutivo a mi cargo constituye uno de los mejores logros de la participación ciudadana en la solución de los problemas que confronta nuestra sociedad y de la colaboración respetuosa y comprometida entre los Poderes de la Unión para concretar un avance de trascendencia histórica, para asegurar

¹⁸⁹ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

al pueblo de México la mejor impartición de justicia, que fortalezca la seguridad y confianza en sus instituciones.

"El Derecho contiene una síntesis de los valores morales en que cree la sociedad, cuya estima exige que se le dote de obligatoriedad y cuyo respeto requiere de la acción del Estado, por ello hemos trabajado en el permanente perfeccionamiento de nuestro estado de derecho.

"La vigencia efectiva del estado de derecho es requisito para una vida social ordenada y justa, y esta vigencia efectiva es y debe ser resultado de la acción de la administración de justicia, a quien corresponde la aplicación final de las normas que integran el orden jurídico nacional. Para ello hemos emprendido una reforma judicial profunda, que satisfaga la vocación jurídica del pueblo de México.

"Los nombramientos de magistrados y jueces estatales deberá recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica; para que los jueces de primera instancia sean nombrados por los Tribunales Superiores de cada Estado; para que los magistrados que seán reelectos gocen de inamovilidad judicial; y para que magistrados y jueces perciban una remuneración adecuada e irrenunciable, que no podrá ser disminuida durante su encargo...

"En la actual distribución de competencias entre la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, ambos órganos comparten el control de la constitucionalidad, cada uno respecto de normas o actos diversos, y ambos órganos comparten el control de la legalidad, al revisar las resoluciones judiciales de toda la República, con distinción por cuantía, penalidad o características especiales de las cuestiones judiciales planteadas. Esta división de competencias no era la solución final desde el punto de vista político y jurídico, y además conservaba el inconveniente de orden práctico por el número de asuntos de los que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia.

"Por ello afirmamos en la iniciativa de reformas a los artículos 17, 46, 115 y 116 ya citada, que "no debe ser ni la cuantía ni la importancia jurídica de los problemas planteados en vía de amparo, lo que determine la esfera de competencia de nuestro

máximo tribunal, sino la trascendencia política y jurídica de la función de intérprete definitivo de la Constitución".

"El criterio general que propone esta iniciativa respecto de la distribución de competencias entre los órganos del Poder Judicial Federal, responde a las finalidades políticas y jurídicas del juicio de amparo y supera las dificultades prácticas que se han apuntado.

"La presente iniciativa propone que la Suprema Corte de Justicia se dedique fundamentalmente a la interpretación definitiva de la Constitución, como debe corresponder al más alto tribunal del país.

"Impedir que, con afectación de los derechos de los individuos, las autoridades federales o locales rebasen el marco constitucional de sus respectivas atribuciones, todo ello mediante la interpretación definitiva de la propia Constitución, son las más altas funciones de un tribunal de amparo. Funciones tales, de gran trascendencia política, en cuyo ejercicio se impone el debido respeto a la soberanía del pueblo, expresada en los dictados de la Ley Fundamental, deben corresponder preponderantemente al más alto Tribunal del país.

"La Suprema Corte de Justicia como el órgano superior del Poder Judicial de la Federación debe ocupar su atención en la salvaguarda de la Ley Fundamental, por ser la función constitucional más destacada, de las que, en respeto al principio de división de Poderes, dan configuración a este Poder.

"Es la trascendencia política que deriva de la atribución de fijar en definitiva el alcance de los textos constitucionales, lo que debe orientar el criterio para determinar la esfera de competencia del Máximo Tribunal, pues la observancia y respeto a la Constitución atañe al interés superior de la Nación. La custodia de la supremacía de la Norma Fundamental y de su estricto cumplimiento es función que sirve para limitar la actuación de los Poderes activos y mantener la estabilidad del régimen político del país, por lo que fundamentalmente debe corresponder a la Suprema Corte de Justicia.

"La Corte Suprema, sin un enorme volumen de negocios a su cuidado, impartirá una justicia mejor; y como órgano único que interpretando en definitiva sus mandamientos, vele por el respeto de la Ley Superior, reasumirá fundamentalmente las funciones que conciernen al Tribunal más alto de la Nación.

"La presente iniciativa propone que los Tribunales Colegiados de Circuito conozcan de todos los problemas de legalidad, sin distinción de cuantía, penalidad o características especiales de las cuestiones judiciales involucradas, pues ello no varía la esencia de los problemas jurídicos planteados, ya que los órganos del Poder Judicial pronuncian sus sentencias respecto a las cuestiones jurídicas que las partes someten a su jurisdicción, y no respecto del interés económico del negocio, duración de la pena o características especiales en otras ramas.

"Asignar el control de la legalidad, en su integridad, a los Tribunales Colegiados de Circuito, contribuye al logro de la democracia económica que es convicción de los gobiernos emanados de la Revolución, al suprimir la distinción que sólo se basa en el monto que subyace al problema jurídico planteado.

"Los Tribunales Colegiados de Circuito han probado su capacidad para impartir justicia pronta, imparcial, gratuita y completa; la sociedad mexicana se ha beneficiado con la descentralización que su ubicación determina; la inamovilidad de los magistrados que integran estos tribunales ha contribuido a su independencia y objetividad; y el cuidado que ha observado la Suprema Corte de Justicia para la selección de sus miembros, les ha merecido la estima de la sociedad a su preparación, experiencia, imparcialidad y honorabilidad.

"Si las proposiciones que esta iniciativa contiene merecen la aprobación del Poder Constituyente Permanente, el control de la constitucionalidad, que atañe al todo social, quedará sujeto básicamente al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia, con sede en el Distrito Federal, y el control de la legalidad se atribuirá a los Tribunales Colegiados de Circuito, que tienen su sede en los lugares que son cabecera de los propios circuitos, diseminados en todo el territorio nacional, con lo cual se culmina el proceso de descentralización de la justicia federal y se acerca la justicia al pueblo.

"El eventual crecimiento de número de circuitos y de tribunales colegiados, en consecuencia, enfrentará menores dificultades políticas y presupuestales en el futuro y contribuirá a la más completa descentralización de la administración de justicia federal.

"El sistema propuesto en esta iniciativa elimina, en definitiva, el problema del rezago de asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, pues el cumplimiento de las normas constitucionales se presenta normalmente en forma

espontánea, por lo que sólo conocerá de aquellos casos de excepción en que se cuestiona la violación de un precepto constitucional o se requiere fijar su interpretación definitiva.

*"El Ejecutivo a mi cargo expresa su convicción de que el sistema propuesto en la presente iniciativa fortalecerá al Poder Judicial de la Federación en su conjunto, restablecerá para la Suprema Corte de Justicia su carácter de Tribunal Constitucional, perfeccionará el principio de división de Poderes y contribuirá a mantener la solidez del régimen político y jurídico del país. La descentralización de la justicia federal en materia de legalidad y la eliminación del problema del rezago de los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia darán a México la más perfecta vigencia del Estado de Derecho, que es compromiso que comparto con todos los mexicanos."*¹⁰⁰

b) Estudio de la reforma.

Se adiciona una fracción XXIX-G al artículo 73 constitucional, para atribuir al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, para resolver controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal con los particulares. Esta facultad se encontraba impropriamente ubicada en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104.

Con la adición de la fracción I-B al artículo 104, con similar contenido de los párrafos tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104 vigente, para que los tribunales de la Federación conozcan de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-G del artículo 73. Por ello, se da la derogación de los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del citado artículo 104; los recursos de revisión en contra de resoluciones definitivas de los mencionados tribunales de lo contencioso administrativo, se ha otorgado para que los órganos del Estado puedan proponer a la justicia federal las cuestiones que presentan problemas de control de la legalidad de los actos de dichos tribunales, dado que los órganos del Estado no disponen de la posibilidad de iniciar el juicio de amparo. Estos recursos son de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, por plantear siempre problemas de legalidad, modificando la

¹⁰⁰ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

competencia que para conocer de los mismos tiene actualmente la Suprema Corte de Justicia.

Se reforma el artículo 94 para eliminar, en su primer párrafo, el calificativo de que los tribunales colegiados lo son en materia de amparo y los tribunales unitarios lo son en materia de apelación, puesto que al asignar a los primeros la competencia para conocer de los recursos de revisión de resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo, ya no son tribunales exclusivamente en materia de amparo. Se ratifica la posibilidad constitucional contenida en el segundo párrafo del artículo 94, para que la Suprema Corte de Justicia funcione en Pleno o en Salas, según lo determine la Ley Orgánica correspondiente, para dar flexibilidad constitucional y dejar a la ley secundaria que lo decida en definitiva, una vez que se agote el rezago de asuntos en la Suprema Corte y que se confronte con la realidad el nuevo sistema que se propone; se modifica el segundo párrafo del propio precepto para hacer potestativo el nombramiento de hasta cinco ministros supernumerarios, pues podría ser innecesaria su designación.

Se modifica el cuarto párrafo del artículo 94 para dar facultades al Pleno de la Suprema Corte para determinar el número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito, para evitar la rigidez existente.

Con el nuevo sexto párrafo del artículo 94, se dispone que el Pleno de la Suprema Corte, tenga facultades para emitir acuerdos generales a fin de lograr la mayor prontitud en la impartición de justicia, mediante una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos de que compete conocer a la Suprema Corte de Justicia.

En tanto que la modificación de los párrafos primero y segundo del artículo 97, para que en el primer párrafo se amplíe a 6 años el término de nombramiento de los magistrados de circuito y los jueces de distrito, respecto del término de 4 años anteriormente vigente, con lo cual se logra la congruencia en el sistema judicial nacional, puesto que los magistrados y jueces del Distrito Federal duran 6 años en el ejercicio de su encargo sin que exista razón alguna en detrimento de los miembros del Poder Judicial Federal.

Se consigna la reforma del artículo 101 para incluir expresamente las actividades docentes, entre aquellas a las que pueden dedicarse los miembros del Poder Judicial de la Federación, sin incurrir en responsabilidad.

La reforma del inciso a) de la fracción III del artículo 107, es para que el amparo proceda contra sentencias definitivas o laudos, pero además respecto de resoluciones que pongan fin a los juicios que se ventilen ante tribunales judiciales, administrativos y del trabajo. Se dio la reforma del primer párrafo de la fracción V y de su inciso b), así como una adición de un párrafo final a la propia fracción V, pues esta fracción se refiere al amparo directo contra sentencias definitivas o laudos, a efectos de incluir las resoluciones que pongan fin al juicio, por las razones ya invocadas; y para que de dichos amparos conozcan los Tribunales Colegiados de Circuito por involucrar normalmente problemas de legalidad. De acuerdo al primer párrafo de la fracción IX del propio artículo 107, las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito son recurribles ante la Suprema Corte de Justicia si deciden sobre la inconstitucionalidad de una ley o establecen la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

Se adiciona un párrafo final a la fracción V del artículo 107, para conceder a la Suprema Corte de Justicia la facultad de atracción respecto de los amparos directos que sean de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando por su importancia, la propia Suprema Corte de Justicia, estime que debe conocer de ellos, bien sea procediendo de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República. La fracción VIII del artículo 107, que se refiere al amparo indirecto y al recurso de revisión que procede contra las sentencias que dicten los jueces de Distrito, para que la Suprema Corte de Justicia, por las razones ampliamente fundadas en esta exposición de motivos, tenga competencia para conocer de los recursos de revisión en el caso de que subsista en el recurso el problema de constitucionalidad respecto de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados.

Finalmente, en la fracción XI del artículo 107 para evitar la duda respecto a la autoridad ante la cual debe presentarse la demanda de amparo directo, cuando se solicite

la suspensión del acto reclamado, recogiendo la práctica forense en el sentido de que la demanda de amparo se presente ante la propia autoridad responsable, quien es competente para decidir sobre la suspensión; se precisa que el quejoso debe acompañar copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público, y una para el expediente, corrigiendo el texto anterior que sólo exige una copia para el expediente y otra para la parte contraria.

17. Decreto publicado en el Diario Oficial de 10 de agosto de 1987. (Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; y se adiciona una fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"La Constitución de 1917 recogió, en el artículo 27, la aspiración de los mexicanos de recuperar los recursos básicos de la Nación, y aprovecharlos plenamente, para mejorar las condiciones de vida de la sociedad y lograr una más equitativa distribución de la riqueza. Desde entonces los recursos naturales han tenido una doble significación: asegurar su dominio por la Nación y, a la vez, buscar, con su aprovechamiento, un desarrollo equilibrado.

"A partir de esta concepción y la base normativa a que dio lugar, México procedió a la distribución de las tierras y recuperó el dominio sobre el petróleo, los bosques y selvas, la minería y las aguas nacionales. El dominio sobre estos recursos ha sido un pilar fundamental para apoyar el desarrollo económico y la modernización del país. Estas decisiones contribuyeron a mantener, entre 1920 y 1980, uno de los ritmos más altos de crecimiento económico y más acelerada modernización...

"En relación al crecimiento de la población ocurrido, se ha reconocido que somos un país con gran escasez de agua, con tierras productivas limitadas, y con graves desequilibrios urbanos, problemas de saneamiento en gran escala y que ha visto disminuida su riqueza natural. Debemos, en este momento, concluir, que el aprovechamiento de los recursos de la Nación tiene límites y que casi todos nuestros recursos renovables pueden dejar de serlo en plazos relativamente breves.

"Hemos llegado, por tanto, a un momento en donde, además de corregir los desequilibrios más graves, debemos prevenir efectos semejantes o mayores en el futuro. Cuidar lo que tenemos y preservar el patrimonio de las nuevas generaciones, tiene hoy el mayor valor social y político. Hacerlo no significa restringir el desarrollo del país, sino buscar un mejor equilibrio ecológico y el aprovechamiento racional de los recursos de que disponemos.

"Sabemos que el tratamiento de aguas residuales permite la regeneración de los ríos y la limpieza de las bahías. Que los bosques, cuando se cultivan y se aprovechan racionalmente, son una fuente de riqueza permanente. Que la protección de los suelos contra la erosión, es una de las inversiones de más alta rentabilidad económica y social. Que las selvas pueden aprovecharse racionalmente, sin ser destruidas. Que el aire de las ciudades, por muy alta que sea la concentración de población, puede mantenerse dentro de normas de calidad aceptables. Que las ciudades pueden sanearse en forma integral. Que la mayor parte de las industrias pueden reducir, drásticamente, sus efectos contaminantes cuando incorporan equipos y tecnología convenientes. Que hay sitios más apropiados para localizar la industria y que pueden establecerse programas de seguridad para aquellas que son riesgosas. Que los desarrollos tecnológicos recientes pueden dar lugar a nuevas revoluciones en la agricultura y en la ganadería. En fin, que el estado del conocimiento y la tecnología, sumados a un adecuado ordenamiento normativo, el esfuerzo económico indispensable, y la organización social necesaria, permitirá revertir varios de los efectos adversos de lo que ya se ha hecho y mejorar nuestros recursos en beneficio del hombre.

"Las acciones institucionales frente al problema ecológico del país, no deben restringirse exclusivamente, a contrarrestar sus efectos sobre el bienestar y la salud de la población, sino que deben ampliarse para incidir en sus causas y la cadena de actividades que lo originan, pues sólo reconociendo éstas, se pueden resolver problemas y, sobre todo, prevenir y anticipar desequilibrios de la magnitud de lo que hoy tenemos.

"México ha abordado este problema en forma simultánea a los derivados de la demanda de empleo, alimentación, vivienda y servicios básicos.

"Nosotros no tenemos la posibilidad, como la tuvieron los países desarrollados de resolver los problemas de protección de recursos y defensa de la ecología, una vez

superados los problemas sociales básicos. Tenemos que hacer ambas cosas simultáneamente, con mucho menores recursos y en condiciones naturales generalmente más adversas.

"Para lograrlo, necesitamos contar con el marco jurídico que, fundado en los valores y principios de la Constitución, oriente a la acción permanente del Estado y de la sociedad.

La primera y más importante preocupación de los Constituyentes de 1917 fue la de definir el dominio nacional sobre los recursos que determinaban el desarrollo y la autonomía del país, es decir, sobre el petróleo, sobre las minas, y, desde luego, sobre la tierra, las aguas y los recursos forestales. Garantizar el dominio nacional sobre los elementos naturales del territorio era condición indispensable para resolver la cuestión social que, en un país esencialmente agrícola, estaba determinada principalmente por la propiedad y usufructo de la tierra, las aguas y los bosques.

"Los recursos indispensables para el desarrollo, se concibieron en el Constituyente como la riqueza pública original: la tierra, los recursos no renovables, las aguas y los bosques. Una vez recuperado su dominio, debían aprovecharse para lograr un crecimiento económico que, a través de la propiedad social, la pequeña propiedad y la acción del Estado, aseguraría un desarrollo social equivalente.

"Los desequilibrios ecológicos que enfrentamos ahora, afectan y pueden limitar seriamente nuestro desarrollo: si no incorporamos los criterios ecológicos a las decisiones de la actividad económica, corremos el riesgo de reducir, irreparablemente, los recursos naturales que la sustentan; si no aprovechamos los ecosistemas con una concepción integral que reconozca su complejidad y sensibles equilibrios, impediremos la renovación de los recursos, ya de por sí limitados.

"En atención a los mismos valores políticos, en la actualidad hacer frente a los problemas ecológicos incide en la fortaleza de la Nación, la expansión y adecuada distribución de la riqueza pública y en general en la mejoría de las condiciones de vida de la población.

"El aprovechamiento de los elementos naturales se sujetó en la Constitución a interés general, el problema central era el de modificar el régimen de propiedad para redistribuir la tierra que permanecía concentrada en unas cuantas manos; entonces no

existía razón alguna para concebir al aire como parte integrante de las condiciones de vida, ni para prever fenómenos de contaminación a gran escala ligados al uso del suelo y a las actividades económicas predominantes.

"Ahora, hacemos frente a nuevos procesos que, por la vía de la contaminación, la destrucción de recursos naturales y el desequilibrio ecológico de las ciudades, afectan al bienestar y a la calidad de la vida, tanto por la reducción de nuestra riqueza natural como por los efectos en la salud.

"En nuestro tiempo, ante la rápida urbanización del país, el peso creciente de la industria y los servicios y las serias presiones existentes sobre los recursos, no podríamos asegurar un desarrollo integral, equilibrado y equitativo sin considerar los criterios ecológicos, transitar hacia un aprovechamiento más racional de los recursos y prevenir nuevos fenómenos de contaminación.

"Precisamente en el momento en que estamos definiendo las perspectivas de una modernidad diferente, en lo económico, con una mayor competitividad y productividad general; en lo social, con mayor equidad y equilibrio territorial; en la democracia, con un creciente pluralismo y corresponsabilidad de la sociedad, debemos encontrar un nuevo equilibrio entre desarrollo y ecología.

"La iniciativa de reforma que presento a consideración de esa representación, tiene como propósito establecer las bases, dentro del espíritu del artículo 27 Constitucional, para hacer frente a los desequilibrios ecológicos que deterioran los recursos naturales, patrimonio fundamental para el desarrollo nacional, y que afectan la calidad de vida de la población. La reforma introduce una concepción integral que permitirá asegurar, en las nuevas condiciones, la conservación, protección, mejoramiento y restauración de los ecosistemas y sus componentes.

"Se propone, asimismo, la adición de una fracción al artículo 73, referida a la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes necesarias en materia de ecología, con el objeto de establecer la concurrencia que debe existir entre el Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales y los Municipios en la preservación del equilibrio ecológico y sus elementos naturales y en la protección del ambiente."¹⁹¹

¹⁹¹ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

b) Estudio de la reforma.

Se reforma el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, donde se pretende dictar las medidas necesarias para el desarrollo de asentamientos humanos y establecer destinos de tierras, bosques y aguas, para ejecutar obras públicas y planear el crecimiento de los centros de población, preservando el equilibrio ecológico, ello incluyendo, dentro del párrafo citado, la capacidad para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Se adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con una fracción XXIX- H, para que el Congreso de la Unión pueda expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al medio ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

18. Decreto publicado en el Diario Oficial de 10 de agosto de 1987.

(Decreto por el que se reforman los artículos 73, fracción VI, 79, fracción V, 89, fracciones II y XVII, 110, primer párrafo, 111, primer párrafo y 127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"En el mensaje que dirigí a la Nación al asumir el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, contraí el compromiso político, legal y moral ante el pueblo

de México, de trabajar por la democratización integral en los términos en que nuestra Constitución concibe a la democracia.

"En esa trascendente ocasión manifesté: "mantendremos permanentemente la consulta popular. Convocaré a un debate público para analizar el estado que guarda el proceso de la reforma política, la función e integración del Senado de la República, la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal y la reforma judicial..."

"En la iniciativa de reforma constitucional se ratifica que el pluripartidismo es la expresión democrática más eficaz del régimen político mexicano, y se propone fortalecerlo al incrementar los espacios de participación de los partidos minoritarios en la integración de la Cámara de Diputados, garantizándoles un mínimo de 150 diputados que constituye el 30% de la integración total de la Cámara. Se establece un mecanismo para que la representación del partido mayoritario no exceda al porcentaje que obtenga en la votación, corrigiendo imperfecciones que al respecto presenta la legislación vigente.

"Introducen reformas que contribuyen al fortalecimiento de la representación proporcional y se evitan los inconvenientes de considerarla un espacio exclusivo para las minorías. Y, en suma, se ratifica la voluntad de renovar nuestro sistema político, sin sustituirlo por otro, proporcionando un marco constitucional que asegure la expresión justa de la voluntad popular, la vigencia de nuestro régimen representativo, el respeto al pluralismo ideológico y la conformación de un régimen en el que todos los partidos disfruten de iguales oportunidades.

"La iniciativa del nuevo Código Federal Electoral recoge y armoniza las aportaciones más importantes que se dieron en las audiencias públicas de consulta, y presenta el perfeccionamiento del sistema electoral mexicano.

"Es la democracia el principio rector del nuevo Código, para lograr que los procesos electorales constituyan un permanente ejercicio democrático al interior de los partidos, en la lucha ideológica, en la emisión del voto y en el ejercicio de los mandatos que el pueblo confiera.

"En el nuevo Código Federal Electoral se contemplan y agotan las materias relativas a nuestro sistema político electoral; se sistematizan en forma clara, para facilitar su conocimiento y aplicación; se corrigen imperfecciones y se llenan vacíos; se establece un procedimiento contencioso electoral claro y eficaz, para corregir oportunamente las

desviaciones entre la conducta y la norma; se crea un Tribunal de lo Contencioso Electoral, autónomo e independiente, que asegure la regularidad y legalidad de todos los actos que integran el proceso electoral. En suma es un esfuerzo completo e integrador que asegura la autenticidad del sufragio, la representatividad del voto, el respeto a partidos, candidatos y sus representantes y la confiabilidad de la elección, teniendo como objetivo final el bienestar del pueblo, que con ello obtendrá los beneficios derivados de la eficacia del gobierno que del pueblo emana.

"El cumplimiento del compromiso se completa con la presente iniciativa de reformas a los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, y la derogación de la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contiene los principios constitucionales para la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

"La participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal es una aspiración popular recogida durante mi campana política, ratificada en las audiencias públicas de consulta ya mencionadas y ampliamente compartida por toda la población del Distrito Federal.

"Es innegable la existencia de un consenso sobre la necesidad de seguir avanzando y perseverando en el fortalecimiento y enriquecimiento de la democracia, y para ello las ponencias, los debates y las conclusiones y recomendaciones del foro de consulta popular, constituyen un paso importante en el proceso continuo que significa la democratización integral de la sociedad.

"Aspecto primordial en este propósito es el de examinar la participación de la sociedad en las actividades del gobierno del Distrito Federal, atendiendo a las necesidades y demandas de los gobernados, pero también a los instrumentos requeridos por los gobernantes, para que la relación entre pueblo y gobierno sea armónica y se encuentre congruentemente establecida.

"El diálogo democrático, establecido en las audiencias públicas de consulta sobre la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, presentó dos posiciones de imposible conciliación: mantener el Distrito Federal con sus status político y jurídico actual del territorio federal, con la superficie que hoy ocupa y con su carácter de asiento de los Poderes Federales; y en el otro extremo, la creación de un estado libre y autónomo en el

territorio del Distrito Federal, con la elección directa del gobernador, de los diputados al correspondiente Congreso Local y de los presidentes municipales y ayuntamientos que suplirían a las actuales delegaciones políticas del Distrito Federal.

"El Ejecutivo a mi cargo considera necesario que, no obstante que quienes propusieron la creación de un estado en el territorio de Distrito Federal expresaron el interés de minorías ciudadanas, se deje constancia de la situación actual, respecto de una cuestión siempre presente en nuestra historia constitucional, y ello, además, en atención al interés que este asunto tiene para todos los mexicanos. Es conveniente que tanto los ciudadanos de hoy, como las futuras generaciones, conozcan y reflexionen sobre los fundamentos que sirven de apoyo a las propuestas que esta iniciativa contiene...

"Tal no sería el caso si los Poderes Federales no tuvieran un ámbito propio o sólo tuvieran un reducido espacio que fuera apenas suficiente para contener las instalaciones que los alojan, ya que en este supuesto seguirían estando supeditados a la autoridad del núcleo urbano donde tal espacio se encontrara ubicado. La idea del Constituyente ha sido dotar a los Poderes Federales de un ámbito propio que constituya en sí mismo un núcleo de población independiente y no de una fracción de terreno, que al ser dependiente de un núcleo poblacional autónomo, no garantizaría las óptimas condiciones de independencia a los Poderes Federales, frente al gobierno autónomo, donde se encontrara enclavada su sede, que sería más un domicilio que un espacio propio que preservara su integridad y eficacia, como garantía necesaria para que el gobierno federal a su vez se constituya en garante de las libertades y el orden normativo que emanan de la Constitución, en favor de todos los habitantes de la República.

"En el orden administrativo, si se constituyera un estado en el territorio del Distrito Federal, sería consecuencia obligada que tuviera como base al municipio libre, de acuerdo a o dispuesto por el artículo 115 Constitucional, y se provocaría un conjunto de municipios necesariamente conurbados, carentes de recursos para la atención de sus problemas sujetos al gobierno de ayuntamientos cuya acción individual siempre sería insuficiente y sin las estructuras administrativas para atender todas las obras de infraestructura y servicios públicos que requieren de una planeación y programación

unitaria. Esta estructura política y administrativa agravaría la problemática que se enfrenta e imposibilitaría su adecuada solución.

"La posibilidad de reintroducir las organizaciones municipales en la Ciudad de México, como los que son la base de la organización política y administrativa de los estados de la Unión, no parece oportuna ni adecuada, ya que el Distrito Federal, como una entidad sui generis, de un desarrollo singular, difícilmente resulta comparable con los primeros...

"La participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal tiene como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, en lo político, lo económico, lo social y lo cultural, para que contribuya a convertir en plena realidad social, nuestra concepción de la democracia...

"Pero no obstante que los ciudadanos del Distrito Federal no han sufrido ni sufren menoscabo en sus derechos políticos, ha sido decisión del Ejecutivo a mi cargo que se analicen y estudien formas de fortalecimiento de la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, pues la participación popular es indispensable para la democratización integral de la sociedad.

"Se conserva en el Congreso de la Unión, la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, que se contiene en el primer párrafo de la fracción VI del artículo 73, por ser ésta una decisión política fundamental del pueblo de México, al constituirse como República Federal.

"El Congreso de la Unión debe conservar la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, puesto que, desde el punto de vista presupuestal y financiero, la magnitud de los recursos necesarios para atender los problemas del Distrito Federal, hacen indispensable que se encuadren con el presupuesto federal; desde el punto de vista legislativo, la amplitud del ámbito material de validez de las normas que puede dictar el Congreso, en materia local, requiere que el Congreso de la Unión, que representa el todo nacional, discuta y defina el contenido de las propias normas, las cuales frecuentemente se convierten en modelo o cuando menos señalan lineamientos, para la legislación estatal, lo que propicia una deseable congruencia en la legislación nacional; y finalmente, por la existencia en nuestro sistema jurídico de ordenamientos legales que

*tienen vigencia en toda la República, si se trata de materia federal, y vigencia en el Distrito Federal, si se trata de materia local.*¹⁹²

b) Estudio de la reforma.

Se reafirma el principio constitucional contenido en la base 1ª. en el sentido de que el gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República; se incorpora una base 2ª., que eleva a principio constitucional la decisión de que la descentralización y desconcentración de la administración del Distrito Federal deben estar al servicio del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal.

Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se regula una Asamblea del Distrito Federal, cuyos lineamientos fundamentales se contienen en la base 3ª., de la fracción VI del artículo 73, integrada por 66 diputados, 40 electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 26 electos según el principio de representación proporcional, electos cada tres años y deberán reunir los mismos requisitos que establece el artículo 55 Constitucional para los diputados federales.

Los miembros de la Asamblea del Distrito Federal tendrían en las facultades que se otorgan a la misma, en relación a consulta, promoción, gestoría y supervisión de los problemas y servicios que afectan a la capital.

Se facultó a la Asamblea del Distrito Federal, para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, de observancia general, en relación a los servicios públicos, sociales, económicos y culturales, así como los equipamientos colectivos y acciones de desarrollo urbano que directamente le interesen a los habitantes, con competencia en materia de educación; salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones, agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y

¹⁹² Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos, fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo, trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural.

Igualmente se facultó a la Asamblea para citar a los servidores públicos del Distrito Federal, a efecto de que informen sobre el desarrollo de los servicios públicos y la ejecución de las obras; podrá convocar a consultas públicas; y formular las peticiones que considere pertinentes, a las autoridades administrativas, que sean resultado de la acción de gestoría de sus miembros.

En la base 4ª., que se otorga la facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea, a sus propios miembros y a los representantes de los vecinos organizados en los términos de la ley correspondiente. Pero además, se consagra el derecho de iniciativa popular para toda aquella formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos; la iniciativa popular como un derecho a los representantes de los vecinos organizados, constituyen formas de participación ciudadana y son instrumentos para el perfeccionamiento de la democracia en el Distrito Federal.

La base 5ª. se dedica al Poder Judicial del Distrito Federal, y establece que se integrará por el Tribunal Superior de Justicia, por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determine. En esta base se ratifican para el Poder Judicial del Distrito Federal, los principios que inspiraron la iniciativa de reforma del artículo 116 de la Constitución, que el Ejecutivo envió al Constituyente Permanente.

En la base 6ª., se ratifica el principio contenido en la actual base 5ª., para que el Ministerio Público en el Distrito Federal esté a cargo de un Procurador General de Justicia, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, en su carácter de titular del gobierno del Distrito Federal.

**19. Decreto publicado en el Diario Oficial de 11 de mayo de 1988.
(Decreto por el que se reforma la fracción X del artículo 89 de la
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"La construcción de nuestro proyecto nacional coincide con la gestación de los principios que integran nuestra política exterior. El origen del movimiento de independencia marca el preámbulo del patrón de conducta de México ante la comunidad de naciones. La Revolución de Independencia manifestó la férrea voluntad de un pueblo que exigió el respeto y reconocimiento a su potestad soberana de autodeterminarse políticamente..."

"Los esfuerzos de México para promover la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por el desarme, han reforzado los principios de la política exterior.

"Es imperativo fomentar la solidaridad entre las naciones, para crear nuevos canales y modelos de cooperación que impulsen el desarrollo. El camino de la cooperación económica es la única alternativa que podrá hacer frente a los obstáculos que implican los desajustes del actual orden internacional y las insuficiencias de las economías en vías de desarrollo.

"No existe otra manera de sobrevivir al embate de las rígidas estructuras económicas, que buscan condicionar el desarrollo de los pueblos a la obtención del beneficio de aquellos que resultan favorecidos por el actual sistema económico mundial.

"Hemos expresado siempre nuestro rechazo al armamentismo, jugando un papel significativo como promotores del movimiento de desarme. No existe campo de acción que tenga una mayor prioridad, que aquel que aspira a garantizar la supervivencia de la especie humana.

"Nuestro país ha llevado consistentemente a los hechos este principio de política exterior. Hace dos décadas el Estado mexicano promovió la suscripción del histórico Tratado de Tlatelolco que proscribió las armas nucleares en Latinoamérica. En aquel momento, México, en unión de Latinoamérica, manifestó al mundo su preocupación por procurar la salvaguarda de su territorio contra la amenaza nuclear y por frenar la proliferación de los arsenales nucleares.

"La labor destinada a constituir una conciencia mundial en favor de la paz, en la que activamente participa México, sin duda contribuirá a generar la voluntad política necesaria que conduzca a la celebración de acuerdos con dicho propósito.

"La amenaza bélica no solamente se encuentra en las armas nucleares, puesto que también las armas convencionales generan tensiones que en ocasiones se desbordan en conflictos. De ahí que nuestra política exterior exprese su rechazo a cualquier género de armamentismo.

"Los principios de la política exterior nacional constituyen base esencial del Estado Mexicano, son parte representativa de los valores que han guiado al pueblo mexicano en la edificación de su proyecto como Nación.

"Esos principios han creado un marco de respeto para el país, porque reflejan dignidad, espíritu de lucha por las causas justas y preocupación por establecer una paz real y duradera en el entorno mundial.

"La conducta internacional del país ha mantenido apego estricto a esos principios, lo que se ha traducido en una posición de negociación sólida y una voz respetada. La legitimidad de dichos principios le garantiza a México una mayor efectividad en la defensa de sus intereses.

"La política exterior de México, en su trayecto histórico, ha sufrido en su aplicación presiones que pretenden desviarla de sus objetivos primordiales, que son defender la soberanía y contribuir a la construcción del proyecto nacional. Empero ante esos ataques provenientes de intereses ajenos a la voluntad democrática republicana de nuestro Estado, el Gobierno de México ha mantenido, con firmeza, dignidad, orgullo y responsabilidad, los principios inmutables que han otorgado a nuestra Nación el respeto de la comunidad de Estados.

"La autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados, la solución pacífica de las controversias, la cooperación internacional para el desarrollo, así como la lucha por la paz, y la seguridad internacionales, son principios que no solamente responden a la defensa del interés nacional. Son, además, un compromiso con el nacionalismo y las causas que han inspirado el pensamiento progresista. La política exterior ha resistido a aquellas presiones que lo que persiguen no es la salvaguarda del interés y la seguridad nacionales sino la búsqueda del privilegio individual.

"Son innumerables los obstáculos externos que la patria ha enfrentado a lo largo de su existencia, y los sucesos recientes siguen forjando un escenario lleno de desafíos.

Particularmente en la presente década, México ha tenido que resistir el embate de graves crisis internacionales tanto de índole económica como política, derivadas de la falta de voluntad de terceros Estados para conformar un sistema internacional justo y armónico. La confrontación y la incertidumbre han sido características cotidianas de un horizonte externo que carece de bases equitativas, bases que son necesarias en un sistema cuyas relaciones e interdependencia son cada vez más complejas e intensas.

"El mundo atraviesa una crisis económica derivada de insuficiencias y desequilibrios producto del actual marco de intercambio económico. El problema del pago de la deuda, el proteccionismo comercial que practican las economías más avanzadas, la disminución de flujos financieros para apoyar al mundo en desarrollo, son solamente parte de los obstáculos que México, en compañía de otras naciones, ha enfrentado. Asimismo, se ha observado una estrategia errónea por parte de los intereses económicos más poderosos que intentan concentrar los sacrificios de ajuste en los países en desarrollo, lo que implica para éstos una cancelación de expectativas de progreso.

"No todos los Estados han demostrado un compromiso serio con los foros multilaterales, situación que cercena la efectividad de estos mecanismos, que por su naturaleza debieran facilitar el diálogo en favor de la concertación política y la cooperación económica entre naciones.

"A este panorama, es necesario agregar el agravamiento de las tensiones militares y el preocupante incremento de volúmenes de armamento convencional y nuclear; factores que se traducen en una constante amenaza para la estabilidad de las naciones, el bienestar de los pueblos y la existencia misma del género humano.

"El desacato por parte de algunas naciones al orden jurídico internacional le ha restado eficacia a ese sistema legal. El derecho internacional, entendido como una manifestación superior de convivencia, encuentra su efectividad en la voluntad de la comunidad de naciones; por ende, su debilitamiento se genera por una falta de genuina voluntad política para subordinar el poderío que emana de la fuerza, al poder que emana del derecho.

"El mundo es testigo de la transición de un sistema de interrelaciones a un sistema de interdependencias; la transformación que enfrenta el actual orden obliga a la comunidad de naciones a intensificar sus vínculos. Es por ello, que en años recientes,

hemos acentuado esfuerzos en el capítulo de política exterior para identificar áreas de interés común en el sistema internacional, promover la concertación política y cooperación económica entre Estados, fortalecer la seguridad nacional e impulsar la lucha por el desarme...

"Por ser la norma en la que la Constitución responsabiliza al Presidente de la República para manejar y dirigir la política exterior, se propone en la presente iniciativa que sea en la citada fracción donde se incorporen los principios fundamentales a los que se hizo referencia en la presente exposición de motivos, ya que los mismos han de servir de pauta al Ejecutivo Federal para el manejo y dirección de dicha política."¹⁹³

b) Estudio de la reforma.

El artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.

Se introduce dos modificaciones al texto vigente de la propia fracción X del artículo 89: la primera, consiste en un ajuste en la expresión correspondiente a la ratificación de los tratados por el Congreso Federal, para hacerla congruente con los artículos 76, fracción I, y 133 de la propia Constitución, que precisan que tal acto aprobatorio corresponde especialmente al Senado; la segunda modificación es sustituir el concepto de "negociaciones diplomáticas", por el de "política exterior", por considerar, según la exposición de motivos, que responde más al amplio contenido de la actividad del Presidente de la República en la materia, al dirigir todos los actos de interés de la Nación en el exterior, no sólo en negociaciones.

Al concluir el régimen presidencial con más movilidad constitucional hasta ese momento, la estadística de variación quedó así:

¹⁹³ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

PRESIDENTE:	Total de reformas por:		Total Acumulado por:		Origen de las reformas en %:			
	Decreto	Artículo	Decreto	Artículo	Presidente		Otros	
José López Portillo	Ejec 13	Ejec 33	Ejec 77	Ejec 170	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>
	Otro 1	otro 1	otro 18	otro 41	81%	81%	19%	19%
Miguel de la Madrid Hurtado	Ejec 14	Ejec 55	Ejec 91	Ejec 225	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>
	Otro 5	otro 8	otro 23	Otro 49	80%	82%	20%	18%

Total de reformas acumuladas por decreto: 114

Total de reformas por artículo: 274

B. CARLOS SALINAS DE GORTARI

(1o. de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994)

1. Decreto publicado en el Diario Oficial de 6 de abril de 1990.

(Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35, fracción III, 36 fracción I; 41; 54; 60 y 73, fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"El Constituyente fijó como norma suprema de la República que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Perfeccionar los métodos para garantizar el ejercicio de la soberanía por el pueblo ha sido propósito permanente en la evolución del sistema electoral mexicano y constituye obligación indeclinable de los poderes públicos constituidos.

"El sistema electoral de la Constitución de 1917, lejos de permanecer estático ha sido avanzado sucesivamente por la decisión del Constituyente Permanente. Legisladores procedentes de las filas de nuestro partido y de otros partidos igualmente comprometidos con el desarrollo de nuestras instituciones representativas, han adecuado las normas electorales a la evolución política de la sociedad mexicana, de la ciudadanía en su conjunto y de los partidos políticos nacionales.

"Vivimos ahora tiempos de cambio; de adaptación de las estructuras económicas y de ampliación de la capacidad política nacional para enfrentar las necesidades de la población y concurrir ventajosamente a la gran transformación mundial. La modernización es la estrategia del cambio, la modernización político electoral de México es un reclamo ciudadano que los priístas hemos asumido como reto y como programa de gobierno. La reforma que el país exige, supone una revisión cuidadosa y responsable del marco electoral de la Constitución y, por consecuencia, una adecuada estructuración de la legislación ordinaria. Buscar puntos de coincidencia y acuerdo con otras fuerzas políticas es condición para la reforma y sustento de nuevas prácticas que posibilitan el más amplio diálogo y competencia político electoral.

"A este objetivo respondieron las audiencias públicas y las reuniones de consulta realizadas recientemente bajo el auspicio de la Cámara de Diputados y de la Comisión Federal Electoral. Las aproximaciones logradas entre los representantes de los diversos partidos políticos permitieron identificar algunos propósitos comunes, tales como reforzar el carácter autónomo de los organismos electorales, profesionalizar la prestación del servicio público electoral y ampliar la composición pluripartidista del Senado de la República.

"Esta iniciativa de reforma constitucional se propone a la representación nacional como una aportación basada en lo que es realmente posible sin sacrificar lo deseable, mirando hacia donde queremos llegar. No es una propuesta que cubra todos los asuntos que se han discutido en las consultas y en las audiencias, sino de aquellos temas medulares donde es impostergable el acuerdo que nos lleve a un nuevo estadio de vida política. No pretende satisfacer a todos, pero la presentamos con la seguridad de que los más podrán encontrar en ella razones para sumarse; es una base sobre la cual los mexicanos podremos gestar la nueva cultura política que la Nación nos demanda.

"Los mexicanos de hoy son conscientes tanto de los avances que en materia electoral se han alcanzado como de las metas que están aún por lograrse. El país y sus fuerzas políticas han hecho irreversible la conquista de la universalidad del sufragio, la irregularidad y periodicidad de la renovación de los órganos de representación popular y la mejor organización de los partidos políticos. Sin embargo, la complejidad política alcanzada gracias al ejercicio irrestricto de las garantías de libre expresión y asociación,

hace necesario crear nuevas formas de organización y conducción de los procesos electorales, proporcionar mayor seriedad, certeza y apego a derecho de los procesos que salvaguardan la eficacia del sufragio y otorgar mayor coherencia a las formas de integración de la representación nacional, a partir de un pleno desarrollo del sistema electoral mixto. Todo ello, con miras a fortalecer la participación de la ciudadanía en la conducción democrática de la Nación.

"Quienes suscribimos la presente iniciativa estimamos que es necesario adecuar la integración y el funcionamiento de los órganos electorales a las aspiraciones de la ciudadanía. La organización electoral surgida en 1946 y reformada en 1951, se caracteriza por encomendar a un órgano federal la preparación y conducción de los procesos electorales. Dentro de estos organismos, los partidos políticos han venido participando en formas que no siempre satisfacen la imparcialidad que deben privar en un modelo democrático. Igualmente, los amplios márgenes de discrecionalidad que la ley ordinaria confiere a estos organismos posibilita el cuestionamiento incesante de sus decisiones desde una óptica estrictamente partidista y partidaria. Hoy día, es preciso que las determinaciones de los organismos electorales se encuentren revestidas de una objetividad que no admita reducir los cuestionamientos a instrumentos de propaganda interesados. La claridad e imparcialidad en la preparación de la elección son una exigencia ciudadana que facilitará la más responsable participación de partidos y de los ciudadanos mismos en los comicios y que preservará, a un tiempo, la indispensable neutralidad del Estado en el ejercicio de sus atribuciones en materia electoral.

"La necesidad de modificar la integración y funcionamiento de los organismos electorales es, para los diputados y senadores priistas que presentamos esta iniciativa, una de las conclusiones básicas de las audiencias públicas y de las reuniones de consulta. Numerosas participaciones y ponencias insistieron en la necesidad de que las decisiones de los organismos electorales sean objetivas y no permitan que ningún partido, por sí mismo, ni un grupo de partidos en conjunto, impongan las decisiones electorales unilateralmente. Los partidos políticos aunque por naturaleza interesados, deben contribuir con la alta responsabilidad de velar por la regularidad del proceso y el apego a derecho de las decisiones que se tomen en los organismos electorales.

"El Partido Revolucionario Institucional, asume plenamente las responsabilidades que le impone el ser partido mayoritario. Por eso, no puede dejar de lado su ideario democrático que le obliga a concurrir a los comicios y a la integración de los organismos electorales como un partido entre partidos, ni permitir que alianzas circunstanciales de partidos configuren artificiosas mayorías para la adopción de resoluciones que los beneficie. Para el Partido Revolucionario Institucional, el interés supremo en la organización electoral es asegurar la libre y responsable expresión de la voluntad ciudadana.

"En segundo término, al lado de la transformación que de los organismos electorales se propone, es preciso también perfeccionar los procedimientos que garantizan la efectividad del sufragio. Recientes reformas electorales introdujeron a nuestro sistema controles legales encomendados a un tribunal profesional. La primera experiencia alcanzada por este organismo, abre las puertas para corregir deficiencias, impedir abusos y ampliar las facultades. Con ello, buscamos consolidar su intervención como control de legalidad de los comicios a la altura de la exigencia ciudadana.

"El problema siempre presente en los sistemas democráticos de someter los procesos electorales a la legalidad, ha sido objeto de una detenida reflexión por parte de quienes subscribimos la presente iniciativa. Otros sistemas constitucionales muestran la existencia de variadas soluciones que van desde encomendar a los jueces ordinarios el conocimiento y resolución de los litigios electorales, hasta los que las confían a órganos netamente políticos, así como los que combinan elementos de uno y de otro sistema. No existe, hoy por hoy, una solución única al problema: ésta siempre depende de las condiciones concretas de cada país.

"La firmeza de los resultados, y el estricto apego a derecho en escrutinios y cómputos, obligan a diseñar un nuevo sistema de calificación en donde las respectivas tareas que el tribunal y a los colegios electorales asigna la Constitución, se hagan compatibles con la demanda ciudadana de mayor transparencia y con ella de mayor civilidad en el reconocimiento mutuo de la lucha por el poder.

"Los diputados y senadores que subscribimos la presente iniciativa, estimamos que es en la norma suprema donde se debe fijar el contenido y alcance del contencioso electoral. Sencillez y celeridad en los procedimientos, independencia y profesionalismo de

sus integrantes, ampliación y profesión de su competencia y la fuerza de sus resoluciones consolidarán la legalidad electoral.

"Como consecuencia del robustecimiento del control de legalidad electoral, es necesario ajustar las tareas de los colegios electorales de modo tal que, preservándose el principio de autocalificación que históricamente ha sido pilar del Poder Legislativo mexicano, se acoten discrecionalidades que lejos de acrecentar la dignidad del Poder Legislativo propician su debilitamiento frente a la opinión pública.

"Una tercera conclusión de las consultas y una pertinente adecuación de las formas de representación a la competencia política, ha sido buscar fórmulas electorales que incrementen la representatividad del Congreso sin poner en riesgo su funcionamiento, su estabilidad y su efectividad como órgano del Estado. Los mexicanos hemos desarrollado un sistema propio de representación, en el que mayorías y minorías concurren a la integración de la representación política.

"La experiencia del pluralismo y el desarrollo político del país hace aconsejable dar un nuevo paso para adecuar las formas de integración del Senado de la República. Ante ello, no subsisten razones en contrario para dar lugar a un sistema de integración de la representación diversa para cada una de las cámaras y desigual para los distintos partidos políticos nacionales contendientes."¹⁹⁴

b) Estudio de la reforma.

Las reformas a la función electoral trajeron como consecuencia, reformas al artículo 5º, donde se dispuso que las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, agregándose que serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes; dentro del artículo 35, fracción III se precisó que la atribución de los ciudadanos para participar y asociarse, en materia política, deberá ser de manera libre y pacífica; el artículo 36 establece la figura de un Registro Nacional de Ciudadanos, en el cual los ciudadanos deberán inscribirse los términos que determinen las leyes.

En el artículo 41 se adicionan los párrafos del séptimo al duodécimo, tuvo por objeto plantear un trato equitativo a los Partidos Políticos, prohíbe lo mismo en cuanto al

¹⁹⁴ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

uso de recursos públicos para apoyo de algún partido político al margen de prerrogativas legales; plantea la creación de un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía de gestión, conductor de la materia electoral, igualmente, se regula la creación de un Tribunal Federal Electoral.

El organismo agrupa para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. El tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley; funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquéllas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 74, fracción I, de esta Constitución.

Se dan en el artículo 54 nuevas reglas para la elección de diputados: establece que para obtener el registro de listas regionales en la elección de diputados según el principio de representación proporcional, los partidos políticos deberán acreditar que cuentan con candidatos de mayoría relativa en cuanto al menos 200 distritos uninominales; se fija el número máximo de diputados por partido político en 300. El Colegio electoral para calificar la elección de éstos legisladores se dispuso, se formaría con 100 diputados electos.

Por último, la reforma al artículo 73, fracción VI, base 3ª establece los porcentajes mínimos que requieren los partidos para acreditar legisladores de representación proporcional ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

2. Decreto publicado en el Diario Oficial de 27 de junio de 1990.

(Decreto que deroga el párrafo quinto del artículo 28, modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del Apartado A del artículo 123 y reforma la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"A lo largo de nuestra historia, los mexicanos nos hemos propuesto perdurar como una comunidad política independiente. Siempre hemos buscado prosperar en libertad, con justicia y de acuerdo con las tradiciones y valores que nos identifican. Estos fines compartidos fundan nuestra nacionalidad. Han sido la razón de las instituciones que hemos construido en el tiempo y la causa de las luchas que hemos debido librar.

"En cada momento hemos necesitado evaluar las circunstancias internas y externas del país para decidir la estrategia y los instrumentos pertinentes a los fines básicos de nuestra convivencia organizada. Por eso, en la conducción del desarrollo nacional, el Estado Mexicano, emanado de la revolución, ha adaptado la estructura y función de sus órganos para defender la soberanía y promover la justicia...

"Ahora y en particular en las condiciones de una gran transformación mundial de la que queremos ser parte activa, la defensa de la soberanía y la promoción de la justicia reclaman mayor eficiencia en la producción, una atención rápida de las demandas sociales más sentidas, transparencia en el ejercicio del poder público, aceptación de las reglas del pluralismo y de la competencia y estricto acatamiento de la ley. Estos son los cambios que definen también una reforma del Estado...

"Hoy para fortalecer la soberanía por la vía de la justicia, recuperamos el propósito original del Constituyente de 1917, quien concibió la búsqueda de la prosperidad nacional en la economía mixta. Se proponía entonces, como se busca hoy, que el Estado conduzca, promueva y regule en función del interés general la libre actividad de los particulares y dé, en su intervención directa, prioridad efectiva a las demandas de quienes más necesitan.

"Considerando todo lo anterior, se propone a la consideración del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de reforma constitucional que tiene como objeto el restablecer el régimen mixto de la prestación del servicio de banca y crédito. Esta propuesta se sustenta en:

"Primero, la impostergable necesidad de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos: dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas.

"Segundo, el cambio profundo en el país de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero mismo, modifica de raíz las circunstancias que explicaron la estatización de la banca.

"Tercero, el propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos.

"Por tanto, el restablecimiento del carácter mixto en este sector permitirá más eficiencia en el desarrollo de la banca, más dedicación a las áreas estratégicas y mayor capacidad de respuesta a las demandas de la población. Es una propuesta de reforma que busca la congruencia con el espíritu del Constituyente en las circunstancias presentes y para beneficio de todos...

"Por tanto, la presente propuesta de modificación del régimen de propiedad de la banca que se introdujo con la reforma constitucional de 1982 es congruente con los compromisos políticos profundos hacia las áreas estratégicas que señala la Constitución. Hoy, es conveniente modificar la propiedad estatal exclusiva de la banca porque han cambiado las circunstancias que la motivaron y el proyecto en que se sustentaba. En el futuro, al igual que durante los 65 años posteriores al Constituyente de Querétaro, la banca con carácter mixto permitirá apoyar mejor el desarrollo del país hacia el logro de nuestros fines históricos.

"La estatización de la banca se realizó en el contexto de una aguda crisis financiera sin precedentes en tiempos modernos. La circunstancia externa en que se produjo fue particularmente adversa a México. Los países industrializados todavía no superaban la recesión ocurrida a fines de los años setenta. El precio internacional del petróleo, cuya venta al exterior representaba más de dos terceras partes de nuestras exportaciones, se había desplomado. El flujo de los recursos a México se había detenido de manera abrupta. En lo interno, se manifestaba un considerable desequilibrio financiero derivado del déficit de las finanzas públicas; éste se había financiado hasta entonces, en buena medida, por empréstitos del exterior, sustentados en las perspectivas compartidas por expertos, banqueros y gobiernos en el mundo, de una continua bonanza petrolera. En base a los ingresos esperados del petróleo, también se consolidó la orientación del desarrollo basada en la cerrazón comercial a la competencia externa.

"Esta profunda crisis financiera, que se prolongó a lo largo de la década de los ochenta, marcó, al mismo tiempo, el agotamiento de una estrategia de política económica que había mostrado resultados positivos en épocas anteriores..."

"No es casualidad que la estatización de la banca haya ocurrido en ese preciso momento: en la etapa final de la estrategia del desarrollo basada en una economía cerrada y en la expansión propietaria del Estado, al tiempo en que ocurría una crisis económica sin precedente. Fue una acción que se explica en ese contexto, en la hora crítica de pérdida de la estabilidad financiera del país. La urgencia no podía ser mayor. El momento no podía ser más difícil..."

"Las circunstancias han cambiado. Se han modificado las políticas del desarrollo y se han realizado transformaciones de las estructuras económicas de gran trascendencia..."

"Hoy ante las grandes necesidades que enfrentamos y los limitados recursos existentes y por la seguridad de que los instrumentos a disposición del Estado son suficientes para ejercer la rectoría en materia económica, no es conveniente mantener la exclusividad para el Estado de la prestación del servicio de banca y crédito. Sirve más a los intereses nacionales el restablecimiento del régimen mixto de la banca como lo consideró el Constituyente por más de 65 años. Como lo establece la presente iniciativa, el Estado se propone no ser el accionista mayoritario de todas y cada una de las instituciones bancarias; conservará sin embargo, una participación en la banca comercial y fortalecerá aquellas instituciones orientadas al fomento de actividades prioritarias específicas. Se trata de restablecer el carácter mixto en la propiedad y gestión de la banca para que el Estado cumpla con sus responsabilidades sociales y también para modernizar al propio sector bancario en beneficio de la sociedad..."¹⁹⁵

b) Estudio de la reforma.

Se replantea el desarrollo del sistema financiero nacional, se elimina la nacionalización de la Banca llevada a cabo pocos años antes por el Presidente López Portillo; esta reforma constitucional es una muestra más de cómo se ha manipulado la regulación constitucional, se podrá determinar el manipuleo de la norma suprema por el

¹⁹⁵ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

Presidente que estatizó la banca o por Salinas de Gortari que a menos de 8 años elimina dicha posesión del Estado de la actividad bancaria.

Deroga el párrafo quinto del artículo 28 que establecía a la banca como servicio público exclusivo del Estado; en el artículo 123, Apartado "A" fracción XXXI se estableció que la aplicación de las leyes laborales corresponde a los Estados, pero dentro de las ramas industriales excluidas se agregó en el inciso a) a los servicios y en el rubro 22 a los servicios de banca y crédito, en tanto que en el apartado "B", fracción XIII bis, las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del Sistema Bancario registrarán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en dicho apartado.

**3. Decreto publicado en el Diario Oficial de 28 de enero de 1992.
(Decreto por el que se reforman los artículos 3o., 5o., 24, 27, 130 y se adiciona el artículo Decimoséptimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Han pasado tres cuartos de siglo desde que los representantes de la Nación mexicana se reunieron en Querétaro para establecer jurídicamente las conquistas, los programas y los anhelos del proceso revolucionario, con lo cual delinearon el perfil que querían para nuestra patria: concretaron en la ley suprema el proyecto político del pueblo de México.

"A lo largo de estos años nuestra sociedad ha ido evolucionando y transformándose. Muchas de estas transformaciones han requerido de la adecuación de nuestras normas jurídicas para imprimírle nuevos impulsos al desarrollo social. Por eso, hoy el Estado mexicano está modernizando sus relaciones con los partidos políticos, con los sindicatos, con los grupos empresariales, con las iglesias, con los campesinos y las organizaciones en el campo y en las ciudades, con las comunidades indígenas, dentro del cauce del estado de derecho y tomando en cuenta, invariablemente, el cuidado de nuestra soberanía y el bienestar del pueblo de México...

"Uno de los temas que han permanecido inalterados desde 1917, es el relativo a la regulación jurídica de las actividades religiosas externas. La ausencia de su revisión no obedece a la falta de importancia de la materia. Antes bien, a pocas cuestiones les otorga

el pueblo mexicano tanto valor como a sus creencias y prácticas religiosas. Probablemente por celo y respeto a ellas, en una sociedad que aún cambiaba hacia una más plena armonía y serenidad, así como por la larga y compleja historia que le acompaña, el tema haya permanecido el margen de los quehaceres legislativos, no obstante sus apariciones en el debate nacional y a pesar de la propia transformación experimentada por la sociedad mexicana.

"El pasado 1o. de noviembre, el ciudadano presidente Carlos Salinas de Gortari convocó al pueblo de México a promover una nueva situación jurídica de las iglesias y a buscar mayor correspondencia entre el comportamiento cotidiano de la población y las disposiciones legales.

"Nosotros, legisladores que hemos llegado a ocupar curules y escaños del Congreso gracias al voto de la ciudadanía, entendemos éste como un mandato popular para profundizar los cambios que han impulsado la sociedad y el gobierno de la República. Por ello, al interior del Instituto Político al cual pertenecemos se atendió la convocatoria, se analizó la propuesta a la luz de nuestros documentos básicos y encontramos que nuestra declaración de principios contiene los fundamentos sobre los cuales hacer un replanteamiento de estos temas de la agenda nacional: "libertad de creencias, separación Estado - Iglesia y educación pública laica son principios que el partido reconoce y sostiene"...

"Los legisladores priistas firmantes juzgamos que ha llegado el momento de proceder a una revisión franca, informada y cuidadosa de la situación jurídica de las iglesias. Consideramos que están dadas las condiciones para efectuarla en un clima de respeto y concordia, y en tal empeño no nos anima objetivo alguno distinto al interés de la Nación. En virtud de ello, hemos decidido ejercer el derecho de iniciativa que nos otorga la Constitución.

"Razón de la reforma. El mexicano, por raíces históricas y por temperamento, es un pueblo que guarda, celoso, sus creencias religiosas. En su pasado indígena, ellas habitaron no sólo su vida íntima sino que permearon su vida productiva, social y política. La evangelización, a diferencia de lo ocurrido en otros lugares, no obliteró por completo las creencias autóctonas, produciéndose una cierta continuidad cultural aún viva en

nuestros días. Los conflictos políticos y económicos del Siglo XIX no tocaron los sentimientos religiosos del pueblo. Ellos no fueron parte del debate público.

"El mayor contacto con el mundo y, sobre todo, la consolidación de la secularización de la vida nacional, muestra la compleja y diferenciada sociedad que ya somos y que abraza el principio básico de la tolerancia y el respeto a las creencias de los mexicanos. El Estado, para consolidarse, necesitó desplazar todo poder que se ostentara alternativo a él. Hoy, firmemente establecido desde hace muchas décadas, el Estado, para modernizarse, ha de reconocer y armonizar a todos los actores sociales, incluyendo a las iglesias.

"Tenemos el mandato del pueblo de México de consolidar nuestro Estado de derecho y en tal virtud asumimos nuestra responsabilidad para acceder a una nueva etapa de nuestro desarrollo, en la cual la convivencia armónica entre los mexicanos no dependa solamente de la capacidad negociadora de los agentes sociales ni de su buen juicio, sino que se encuentre fincada sobre las sólidas bases del imperio de la ley. Hemos de contar con reglas claras que recojan los ideales, anhelos y demandas de nuestro pueblo, sin demérito de las ricas lecciones de nuestra historia.

"Guías de la reforma. La existencia del Estado y la libertad son las guías para desentrañar la modernización de esta compleja relación y responderle al mexicano que mayoritariamente desea que las cosas en la vida pública se haga de manera diferente, de manera mejor. La gran mayoría de los mexicanos con creencias religiosas deciden cultivarlas y profesarlas no en forma aislada, sino en compañía de aquellos con quienes comparten sus creencias. En tal virtud se congregan, aceptan voluntariamente una serie de reglas no sólo de conducta sino también de organización, y los actos de manifestación y devoción se realizan de acuerdo a ciertas disposiciones, entre las que se encuentran el celebrar reuniones con otros creyentes en lugares destinados ex profeso a tales menesteres.

"Al Estado corresponde garantizar y proteger el ejercicio de la libertad de creencias de todos los mexicanos. En tal virtud, deberá cuidar que cuando las prácticas religiosas trascienden los umbrales del hogar, las conductas mediante las cuales se manifiesten no ofendan las creencias de otros, ni afecten el orden público. El ejercicio de la libertad de profesar una creencia, su culto externo, termina precisamente donde

empieza la libertad de creencias y el culto externo de otros que no comparten esa fe. El Estado tiene el deber de garantizar a todas las confesiones la misma libertad, sin establecer un sistema de privilegios con ninguna de ellas.

"Por respeto a las creencias de los mexicanos, que es el ámbito de sus libertades, debemos dar la transparencia y las reglas claras que demanda la modernización del país. Debemos reformar algunas normas constitucionales que ya han cumplido su cometido hoy en día y que pueden trabar el pleno desenvolvimiento de una sociedad libre, respetuosa, de derecho. Debemos, por eso, fijar las bases para una clara y precisa regulación de las iglesias que la libertad de los mexicanos haya decidido que existan, para canalizar sus creencias religiosas, con total respeto a quienes tienen otras o no comparten ninguna.

"De igual manera, y por los principios que forman nuestro legado histórico y cultural, que es el ámbito de la razón de ser del Estado, debemos asegurar que las reformas no subviertan sus fundamentos, no restauren privilegios injustificados, ni replanteen conflictos y problemas concluidos y resueltos con justicia en la historia y en la conciencia de los mexicanos. De esta manera, la supremacía del orden constitucional, la secularidad y neutralidad del Estado mexicano frente a todas las iglesias y todas las creencias religiosas particularmente en la educación que imparte, la capacidad de regular la propiedad, las actividades externas de toda organización, incluyendo las religiosas, no pueden ponerse en duda. En ellas se asienta, también, la soberanía nacional.

"Muchas de las normas que integran nuestro marco constitucional fueron respuestas a las circunstancias que vivió el país de manera original. Ninguna de ellas aparece en el texto de 1917 de manera gratuita o caprichosa. Tienen tras de sí razones y explicaciones. Pero, para algunas de ellas, su tiempo ya no es nuestro tiempo, ni su sentido mantiene su vigencia. Esta iniciativa de reforma constitucional propone la modificación de aquellas normas que definen la situación jurídica de las iglesias, sus ministros y el culto público y que ya el proceso histórico superó. Con ello, promoveremos la transparencia deseada, el respeto a la libertad de creencias, ratificando los principios básicos sobre los que se sustenta el Estado mexicano.

"La existencia de las iglesias es una realidad social; insoslayable en todas las sociedades de nuestro tiempo, indistintamente del signo ideológico de su organización

estatal. No se debe confundir, por eso, Estado laico con la carencia de personalidad jurídica de las iglesias; ni la regulación de las organizaciones sociales llamadas iglesias con limitar las libertades de creencias religiosas y su práctica. El pueblo demanda, con su comportamiento, un cambio que respeta estas diferencias en nuestra Constitución.

"Así pues, con un Estado y una sociedad cualitativamente distintos a los de hace más de un siglo, y diversos a los de las primeras décadas del presente, estamos en condiciones de modificar aspectos importantes en la relación de las iglesias con el Estado. Ello, a su vez, permitirá una correspondencia más clara y realista en la actuación de las iglesias para con la sociedad, así como entre las iglesias y los individuos. Estas modificaciones no menoscaban en nada la soberanía del Estado mexicano y por el contrario, propiciarán el afianzamiento de la libertad de pensamiento que consagra nuestra Constitución como garantía fundamental de los individuos. Un Estado soberano se fortalece y cimienta sobre una sociedad cada vez más justa y con más libertades..."¹⁹⁶

b) Estudio de la reforma.

Una nueva relación entre el Estado y la Iglesia se pone en vigencia con la reforma constitucional, lo que implicó cinco reformas; reconoce finalmente un *status* pragmático de las asociaciones religiosas, con lo cual finalmente se podrá regular legalmente sus actividades.

En materia educativa se deroga la fracción IV del artículo 3° con lo que se suprime la restricción a las corporaciones religiosas para impartir la educación primaria, secundaria y normal, y se amplía a todos los particulares la oportunidad de impartir la educación a todos sus niveles. En cuanto a los órdenes monásticos se eliminó la prohibición contenida en el párrafo quinto del artículo 5° a ley, para el establecimiento de órdenes monásticas, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.

Se especifica dentro del artículo 24 que el Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna; en el 27 se otorga facultad a las asociaciones religiosas para adquirir, poseer o administrar los bienes que sean indispensables para su objeto.

¹⁹⁶ Red Jurídica Nacional. (Intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

El artículo 130 contiene el mayor cambio en la situación jurídica de las asociaciones religiosas; se otorga al Congreso de la Unión la capacidad para legislar en materia de culto público, iglesias y asociaciones religiosas; reconoce personalidad jurídica a las iglesias y asociaciones religiosas; prohíbe a las autoridades intervenir en la vida interna de las anteriores; permite a mexicanos y extranjeros el ejercer el ministerio de cultos religiosos, a los mexicanos les otorga el derecho político activo, pero no el pasivo, no pueden ser electos para puestos públicos, se les prohíbe asociarse para fines políticos y hacer proselitismo en ese sentido.

**4. Decreto publicado en el Diario Oficial de 28 de enero de 1992.
(Decreto por el que se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Los pueblos y las comunidades indígenas de México viven en condiciones distantes de la equidad y el bienestar que la Revolución Mexicana se propuso y elevó como postulado constitucional. La igualdad ante la ley, el principio esencial e indiscutible de nuestra convivencia, no siempre se cumple frente a nuestros compatriotas indígenas. Esta situación es incompatible con la modernización del país, con la justicia y, finalmente, con la defensa y el fortalecimiento de nuestra soberanía..."

"En la actualidad, cuando menos el 9% de los mexicanos tiene como idioma materno alguna de las 56 lenguas indígenas que se hablan en nuestro país. La variación en la extensión de estas lenguas es extrema: desde el náhuatl con alrededor de 1 millón 400 mil hablantes mayores de cinco años hasta el pápago, con 236, conforme al Censo General de Población de 1980. De las lenguas registradas por el censo, 19 tienen más de 50 mil hablantes y cinco de ellas más de 250 mil. Esas cinco lenguas: náhuatl, maya, zapoteco, mixteco y otomí, por orden de importancia, concentran al 60% del total de hablantes de lenguas indígenas. Independientemente de su extensión, todas estas lenguas, que requirieron de milenios para su formación, deben ser consideradas como parte constitutiva del patrimonio cultural de la Nación."

"Cada una de las lenguas indígenas está inscrita en un contexto cultural más amplio. A través de él se manifiesta un sistema de conocimientos específicos sobre la existencia y naturaleza que se expresa en tradiciones que lo transmiten y perpetúan. También se concreta en formas de organización social e instituciones solidarias características que ordenan, ofrecen protección y norman la vida de sus integrantes. Lenguas, culturas, organización social y otros factores cristalizan en identidades que conforman las relaciones entre quienes los comparten y respecto a otros grupos de la sociedad. La identidad se precisa de manera diversa y se modifica con el tiempo y circunstancias. Los indígenas mexicanos se transforman y redefinen sin que su identidad se disuelva o debilite.

"A todo lo largo de este siglo la cantidad de hablantes de lenguas indígenas en México ha crecido de dos a más de ocho millones, cantidad esta última que es la mayor en un país del continente americano. Desde 1970, la población indígena mexicana también ha crecido como proporción de la población total. El componente indígena de la población es una constante en el pasado y presente de la Nación. Su presencia, que aporta diversidad y riqueza cultural para todos, debe ser reconocida en términos de igualdad. Rechazamos hacia adentro y hacia afuera del país toda postulación de superioridad racial o cultural. Afirmamos la igualdad y nos esforzamos por hacerla realidad.

"Como consecuencia de dilatados procesos históricos los indígenas mexicanos se encuentran en posición objetiva de desigualdad económica, social y para acceder a la jurisdicción efectiva del Estado. Son muchos y graves los rezagos que los afectan. Las carencias se concentran desproporcionadamente en las comunidades indígenas, conformando un círculo en el que la pobreza se recrudece y perpetúa. La intermediación que medra con la desigualdad y se opone al progreso de los indígenas, no ha sido erradicada. La justicia encuentra barreras en las condiciones de aislamiento, pobreza y exclusión en que viven los indígenas mexicanos.

"El 70% de los indígenas del país viven en municipios rurales, proporción que es inversa a la del conjunto de la población nacional, y fincan su subsistencia en las actividades primarias. El 96.5% de los indígenas en municipios rurales radica en localidades calificadas como de elevada marginación, con la consecuente escasez de

servicios públicos, carencia de fuentes de trabajo y empleo remunerado, bajos ingresos, precariedad, aislamiento y exclusión. Los 637 municipios rurales con más de 30% de población indígena, la cuarta parte de todos los municipios del país, han sido clasificados con alto o muy alto grado de marginación. El 30% de los indígenas asentados en municipios considerados como urbanos, viven en condiciones de pobreza y marginalidad casi en su totalidad. Así lo ilustran, por ejemplo, las condiciones en que viven casi un millón de indígenas en la zona metropolitana de la ciudad de México.

"Los indicadores sociales de la pobreza: analfabetismo, mortalidad infantil, desnutrición y morbilidad asociada, y baja esperanza de vida, se elevan desproporcionadamente en las comunidades indígenas hasta duplicar, en algunos índices, los promedios generales. Pese a los grandes avances registrados, todavía tenemos que esforzarnos para garantizar el acceso universal de los niños indígenas a la educación. Sólo uno de cada cinco educandos que ingresan al sistema de educación indígena concluye con el ciclo de educación primaria. Enfermedades controlables y hasta controladas todavía afectan en algunas regiones a la población indígena. En ello influye la desnutrición, que en las zonas indígenas afecta a una proporción significativa de la población infantil. Tenemos que redoblar esfuerzos para abatir esos índices, expresión cuantitativa de la desigualdad.

"En muchas zonas indígenas, la productividad de los sistemas tradicionales de cultivo se ha deteriorado y a veces también el suelo y la vegetación...

"La ley no siempre se aplica a los indígenas con sentido de justicia y a veces persisten resabios discriminatorios. Muchos de los detenidos indígenas no hablan el español ni tuvieron acceso al conocimiento de las leyes; están siendo juzgados sin los beneficios de un intérprete o de una defensoría adecuada. Reclamamos y demandas indígenas no son siempre atendidos oportuna y adecuadamente por las instancias de procuración y administración de justicia. En casos aislados, quedan impunes quienes ejercen violencia contra los indígenas. Por ello, hay una identidad casi absoluta entre los pueblos indígenas y la pobreza, con frecuencia extrema.

"La solidaridad entre los propios indígenas, que se expresa a través de su organización social, mitiga conflictos y ofrece protección que resulta insuficiente. Está sustentada en prácticas jurídicas arraigadas y respetadas entre ellos, que en la mayoría

de los casos no sólo no contradicen sino que podrían complementar las normas del derecho positivo. Las instituciones tradicionales indígenas también contienen elementos para cambiar determinadas situaciones, de tal forma que la solidaridad que aquellas protegen y defienden sirva para el desarrollo y el bienestar que los indígenas reclaman y merecen. Sin embargo, algunas de esas formas de organización social carecen de reconocimiento y sus principios no son tomados en cuenta. Es necesario procurar la armonía entre las tradiciones jurídicas de los indígenas con las normas legales que coinciden en la aspiración de un estado de derecho.

"Las cifras y los datos confirman un hecho que está en la experiencia y conciencia de todos los mexicanos: nuestros compatriotas indígenas viven en condiciones de desigualdad e injusticia. Están más lejos que el resto de los mexicanos del bienestar y del disfrute cabal de los derechos que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar por mandato de nuestra ley fundamental. Esta realidad debe ser enfrentada con vigor y decisión continua, sin tregua ni descanso, porque constituye una amenaza inaceptable para la libertad, el desarrollo y la plena realización de todos los mexicanos. La corrección de la injusticia que afecta a nuestros compatriotas indígenas es una tarea que involucra a toda la Nación; que no admite excepciones. Los rezagos, desigualdades e injusticias conforman una deuda histórica que, a partir de ahora, tenemos que asumir con la firme decisión de redimirla...

"Al instalar el 7 de abril de 1989 la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México del Instituto Nacional Indigenista, le fijamos, como tarea principal, que estudiara la pertinencia de una reforma constitucional encaminada a crear los instrumentos jurídicos necesarios para superar la injusticia que afecta a los pueblos indígenas. El resultado de ese estudio, que fundamenta la necesidad y explora los alcances de una reforma constitucional, se sometió a una amplia consulta pública entre octubre y diciembre de 1989. En 228 actos, entre los que destacaron las reuniones regionales en las entidades federativas con presencia indígena, se recibieron poco más de dos mil ponencias, documentos y opiniones técnicas. Muchas de ellas reflejan la posición colectiva de grupos y organizaciones numerosas y representativas. Alrededor del 40% de las opiniones recibidas fueron emitidas por autoridades indígenas o representantes de sus organizaciones. Las demás fueron aportadas por organizaciones y

*colegios profesionales, grupos de defensa de los derechos humanos, funcionarios públicos y personalidades distinguidas en los campos de la ciencia, el derecho, la cultura y la política. Adicionalmente, en las páginas editoriales de la prensa nacional, regional y local, se comentó ampliamente la conveniencia de una reforma constitucional. La consulta, con sus resultados diversos y plurales, refleja la participación interesada de la sociedad.*¹⁹⁷

b) Estudio de la reforma.

Esta quinta reforma al artículo 4° constitucional sirve para tutelar al máximo nivel normativo, las garantías y políticas sociales respecto de la población indígena del país. Con lo anterior se precisa que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta a sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

La reforma constitucional resultó insuficiente ante el retraso que los pueblos indígenas han mostrado en el desarrollo nacional; el reconocer su papel, trascendencia e integración de manera privilegiada, ante su ancestral retraso es de primordial importancia a fin de evitar los problemas de estallido social que a partir de 1994 se han presentado en el país.

**5. Decreto publicado en el Diario Oficial de 28 de enero de 1992.
(Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"El pasado primero de noviembre, al rendir el tercer informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país, anuncié ante esa honorable representación nacional que propondría a la consideración del Constituyente Permanente

¹⁹⁷ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

elevar a rango constitucional la protección que brinda la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La presente iniciativa tiene ese fin.

"El objetivo inicial de esta propuesta del Ejecutivo a mi cargo, es el de estatuir al más alto nivel normativo, la existencia y funcionamiento de instituciones que, en los diferentes órdenes de gobierno, coadyuven a hacer realidad uno de los propósitos fundamentales de mi administración: promover y preservar el respeto a los derechos humanos y la protección de su ejercicio pleno.

"Desde el inicio de mi gobierno he señalado que la impunidad será firmemente combatida; que nadie está por encima de la ley ni tiene, en su aplicación, prebenda alguna para violar los derechos humanos...

"Con este mismo ánimo, en el sentido de coadyuvar a la mejoría tanto de los sistemas de procuración y administración de justicia, como, en general, de los procedimientos que son responsabilidad de las autoridades de la administración pública, se creó en el mes de junio de 1990 la Comisión Nacional de Derechos Humanos, concebida como una institución que sirviera, fundamentalmente, para dar cause a la participación activa de la sociedad en la identificación y denuncia de los actos de las autoridades que en cualquier forma comportan o puedan comportar la violación de derechos humanos, así como para promover la defensa efectiva de los particulares frente a tales actos. Un dato significativo a este respecto es que en lo que va del presente año, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha recibido casi 3 mil 400 denuncias; más de la mitad de ellas han sido satisfactoriamente resueltas. Hemos asumido el compromiso de dar una respuesta eficaz a las recomendaciones de esa institución.

"La Comisión así, ha venido a ser y se ha consolidado como un espacio para la expresión libre de una parte de los problemas que aquejan a la ciudadanía y ha constituido un medio eficaz para la solución de muchos de ellos, con lo cual ha tenido una nueva expresión la voluntad democrática del Estado mexicano.

"La creación de la Comisión se inscribe, además, en el marco de la cooperación entre los Estados para enfrentar asuntos de interés recíproco de la comunidad internacional. En efecto, México se ha comprometido internacionalmente en la protección de los derechos humanos, mediante la firma de diversas convenciones que prevén el respeto a los derechos y libertades básicos y la obligación de garantizar su libre y pleno

ejercicio. Entre ellas, se pueden citar; la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas; el Pacto de San José (Convención Americana sobre Derechos Humanos); la Convención relativa a la Esclavitud; la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Internacional contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención sobre los Derechos del Niño...

"Este es el contexto en el que inscribe la presente iniciativa. En ellas se propone una adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque consideramos que conviene a México, dentro del proceso de cambio que vivimos, dotar al Estado de instrumentos con la idea y fines que caracterizan a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, dar a éstos la permanencia necesaria para garantizar eficacia y resultados en el mediano y largo plazos...

"La Comisión se estructuró a la manera de un Ombudsman, institución escandinava encaminada a la protección de estos derechos, de ninguna manera sustitutiva de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, sino como organismo auxiliar en la defensa de los derechos fundamentales. Al crear la comisión no hubo el simple ánimo de importar una figura extranjera que algunos pudieran considerar que no corresponde a nuestra cultura ni a los orígenes y conformación de nuestro sistema jurídico. La adoptamos, no porque pudiera resultar novedosa, sino porque la experiencia de su funcionamiento en otros estados que ha sido altamente positiva.

"Este breve pero fructífero tiempo de trabajo, ha rendido importantes resultados y experiencias que permitirán perfeccionar a esta institución. A este propósito estimamos que podría contribuir de ser aprobada, la presente iniciativa. En ella proponemos que el actual artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se divida en dos apartados: uno A para recoger el actual contenido de dicho artículo y uno B para establecer la creación de organismos protectores de derechos humanos.

“El actual artículo 102 contempla la organización y atribuciones del Ministerio Público de la Federación, en su carácter de representante de los intereses de la sociedad, en su conjunto, por lo que la adición que proponemos inmediatamente después de aquella institución, para aludir a los organismos protectores de los derechos humanos, complementaría y reforzaría el espíritu eminentemente social de dicho precepto.

“El aparato B del artículo 102 establecería la existencia de un organismo de defensa de los derechos humanos estructurado a partir de una ley que expidiera el honorable Congreso de la Unión y facultaría a las legislaturas estatales, para crear organismos equivalentes a nivel local.

“La iniciativa excluye expresamente de la competencia de los organismos de derechos humanos, las materias electoral, laboral y de análisis jurisdiccional.

“El acotamiento de competencia del que derivan las excepciones mencionadas, obedece a las siguientes razones:

En el aspecto electoral, a que estas instituciones deben mantenerse al margen del debate político. De intervenir en él, correrían el riesgo de verse involucrados en las controversias de esta índole que invariablemente están dotadas de un contenido y orientación propios de las corrientes y agrupaciones políticas actuantes en la sociedad. Ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad.

“En lo que toca a los conflictos laborales, debe tenerse presente que se trata de controversias entre particulares; esto es, no se da la posibilidad de que una autoridad o un servidor público atente contra los derechos humanos de alguna de las partes. Ahora bien, aun cuando una de las partes fuese el propio Estado, éste no estaría actuando como tal sino como patrón. Es por ello, que estos asuntos tampoco deben corresponder a su competencia. Lo contrario significaría que estos organismos duplicaran o sustituyeran las funciones propias de las juntas laborales.

“Por lo que hace a las cuestiones jurisdiccionales, la razón es que debe respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial Federal como la mayor garantía de la vigencia de nuestro estado de derecho. Las instituciones de derechos humanos, reiteramos, no pueden suplir o sustituir en modo alguno a los órganos encargados de la impartición de justicia en cualesquiera de sus respectivas jurisdicciones.

“Los organismos locales actuarían en su ámbito de competencia territorial; tendrían jurisdicción restringida, pero los quejosos podrían inconformarse ante el organismo que creara la ley del Congreso, respecto de las recomendaciones de los órganos locales. Ello permitiría unidad de criterios en lo que hace a la forma, términos y medios para salvaguardar los derechos humanos bajo los principios de seguridad, objetividad y certeza jurídicas.

“La propuesta de adición constitucional prevé, a través de una disposición de carácter transitorio, la posibilidad de que la actual Comisión Nacional de Derechos Humanos, en tanto las legislaturas de los estados expiden los correspondientes ordenamientos en la materia, continúe conociendo de los asuntos del ámbito local relativos a violaciones de derechos humanos.

“La adición constitucional que contiene la presente iniciativa está basada en una propuesta que al efecto presentó la Comisión Nacional de Derechos Humanos a partir de que el Ejecutivo a mi cargo decidiera someter a la consideración del Constituyente Permanente el elevarla a rango constitucional...”¹⁹⁸

b) Estudio de la reforma.

Se reconoce la necesidad de contar con una institución de protección de los derechos humanos, que de manera administrativa atienda el cumplimiento de las libertades de los gobernados lo que conjuntamente con la protección jurisdiccional dada a través del juicio de amparo y los Tribunales de la Federación se logra un gran avance en el desarrollo del Estado de Derecho en nuestro país.

El artículo 102 con su contenido anterior pasa a formar el apartado A, y en el B se regula las disposiciones constitucionales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, igualmente establece como materia concurrente la de los poderes legislativos federal y locales para legislar en materia de estos institutos.

**6. Decreto publicado en el Diario Oficial de 5 de marzo de 1993.
(Decreto que declara reformados los artículos 3o. y 31, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

¹⁹⁸ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Los mexicanos siempre hemos depositado en la educación nuestros más elevados ideales, La preocupación educativa figura ya en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán en 1814. Pero correspondió a la generación liberal consolidar el avance más significativo en nuestra concepción educativa al establecer tanto la gratuidad y la obligatoriedad de la enseñanza primaria, como el laicismo de la escuela pública. En 1857 se incluyó por primera vez en la Constitución, bajo el título de los derechos del hombre, un artículo específicamente dedicado a la educación. Esta inclusión reflejaba la certeza liberal de que la instrucción de los ciudadanos era el medio más eficaz de vencer obstáculos para el progreso nacional en todos los órdenes..."

"En 1934, el Constituyente Permanente incluyó en el artículo tercero la disposición expresa de que la educación primaria sería obligatoria. De la lectura de la iniciativa, el dictamen respectivo y el debate consiguiente, no es posible discernir ni se trata de la obligación del Estado de impartir educación primaria o de la obligación de los individuos de cursarla, o bien, si sólo se pretendió compilar en este artículo la obligación de los mexicanos ya prevista en el artículo 31 de hacer que sus hijos estudien la primaria. En esta iniciativa se propone esclarecer el alcance de tales obligaciones..."

"Esta iniciativa de reforma busca precisar una garantía individual que se encuentra implícita, con cierta ambigüedad, en el artículo tercero, hoy vigente: la del acceso a la educación. A diferencia de los demás derechos garantizados por la llamada parte dogmática de la Constitución, la educación no aparece como un mandato a la autoridad para que ejecute o permita que se efectúe una conducta determinada. Tampoco se señala quién es el beneficiario de la obligación que tiene el Estado. Así pues, conviene establecer explícitamente en el artículo tercero el derecho de los mexicanos a recibir educación. De este modo, el Estado, además de procurar la impartición de la educación en los términos de esta iniciativa, deberá abstenerse de expedir resolución o realizar acto alguno que impida a todos los individuos, que cumplan los requisitos señalados en las disposiciones aplicables, tener las mismas oportunidades de acceso a la educación..."

"Una preocupación principal de las grandes luchas sociales ha sido lograr el aumento paulatino de la escolaridad considerada necesaria y obligatoria. En 1867, cuando el presidente Benito Juárez introdujo la obligatoriedad de la primaria, ésta correspondía a la llamada educación primaria elemental, consistente en sólo tres años de estudios y a la que seguía la llamada primaria superior. Más tarde la obligatoriedad comprendió una educación primaria elemental de cuatro años y, en 1905, Justo Sierra pugnó porque se extendiera a cinco años. La Ley Orgánica de Educación, promulgada en febrero de 1940, fijó que la educación primaria abarcará un periodo de seis años..."

"En el curso de siete décadas y, en buena medida, bajo el impulso del mandato constitucional, la escolaridad promedio pasó de uno a más de seis grados y el índice de analfabetismo se redujo de más del 70 por ciento a aproximadamente el 12 por ciento. Hoy en día, uno de cada tres mexicanos está en la escuela, dos de cada tres niños en edad preescolar tienen acceso a esa enseñanza, la atención a la demanda de educación primaria es cercana al 90 por ciento y cuatro de cada cinco egresados de primaria continúan la enseñanza secundaria. En el mismo lapso, la matrícula total del sistema escolar pasó de 850,000 a más de 25 millones, es decir, a una matrícula que es superior a la población entera de cerca de un centenar de naciones de hoy individualmente consideradas."

"Grandes han sido los logros educativos, pero existe también plena conciencia de los rezagos y nuevos retos, El XI Censo General de Población y Vivienda de 1990, permite constatar que todavía hay niños sin acceso a la primaria y jóvenes y adultos que no la concluyeron..."

"Por otra parte, la experiencia internacional revela que una escolaridad adicional, que comprenda la secundaria, impulsa la capacidad productiva de la sociedad; fortalece sus instituciones económicas, sociales, políticas y científicas; contribuye decisivamente a consolidar la unidad nacional y la cohesión social; promueve una más equitativa distribución del ingreso al generar niveles más altos de empleo bien remunerado y elevar los niveles de bienestar; mejora las condiciones de alimentación y salud; fomenta la conciencia y el respeto de los derechos humanos y la protección del ambiente; facilita la adaptación social al cambio tecnológico y difunde en la sociedad actitudes cívicas basadas en la tolerancia, el diálogo y la solidaridad."

"En virtud de estas consideraciones, la presente iniciativa de reforma se propone precisar en el artículo tercero que el Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria a todo el que la solicite, en los términos que fijen la ley reglamentaria respectiva y demás ordenamientos aplicables. Esta disposición afirmará el compromiso del Estado de proporcionar servicios educativos suficientes para que toda la población pueda cursar los ciclos escolares señalados.

"Es importante precisar que, además de cumplir con la obligación de impartir educación preescolar, primaria y secundaria que, de aprobarse la presente iniciativa, se haría expresa en el artículo tercero, el Estado seguirá cumpliendo sus compromisos respecto a los demás tipos y modalidades de educación incluyendo la superior -y apoyando el desarrollo y difusión de la cultura, la ciencia y la tecnología. Es propósito firme no sólo mantener, sino incrementar, el apoyo del Gobierno de la República a estas actividades. Así se promoverá una política integral en materia educativa, cultural, y de ciencia y tecnología...

"El Estado-federación, estados y municipios- cumplirá la obligación de impartir educación preescolar, primaria y secundaria conforme al federalismo educativo que, con sustento en el régimen de concurrencia previsto por la Constitución y la Ley Federal de Educación, se convino el 18 de mayo de 1992, para concretar las respectivas responsabilidades de los tres órdenes de gobierno en la conducción y operación del sistema de educación básica y normal. Además, la impartición de educación primaria y secundaria no quedará limitada en función de la edad de los individuos que las cursen. Corresponderá a las leyes secundarias establecer las distintas modalidades, según se trate de educación para menores o de educación para adultos.

"Conviene señalar que, en los términos de esta iniciativa de reforma, si bien se precisa la obligación que tiene el Estado de impartir educación preescolar, primaria y secundaria, la obligación de los padres de hacer que sus hijos la cursen sólo se aplica a los dos últimos ciclos citados. Esto es no será obligatorio que los niños cursen la educación preescolar. Entre las razones para esta limitación sobresale la potestad que deben conservar los padres ya sea de dar directamente en el hogar una instrucción inicial a los niños, o bien, de hacer que la reciban en los planteles adecuados. Sería improcedente que la obligación que recae en los padres acerca de la educación primaria

y secundaria, fuese extensiva, en iguales términos, a la educación preescolar. Ciertamente la educación preescolar es muy importante para el desarrollo de las facultades de la persona, pero no sería razonable ni justo que se erigiera como requisito para ingresar a la primaria, sobre todo tratándose de niños mayores de seis años de edad. Con todo, deberá ser un decidido propósito de política educativa promover la educación preescolar.

"La incorporación en el texto constitucional de la obligación del Estado de impartir educación preescolar, significará un impulso a ese ciclo formativo..."¹⁹⁹

b) Estudio de la reforma.

En la nueva redacción de la fracción V del artículo 3º, se dispuso que además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura; con la anterior redacción se prestó a la interpretación de que el Estado debe impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado y tan solo promover y atender todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la Nación. La anterior precisión del papel del Estado ante la educación superior ha posibilitado la interpretación, de las cuales se cuenta ya con una tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de que por la educación que se imparta en universidades e instituciones de educación superior es posible establecer cuotas a cargo de los estudiantes, es decir no es necesariamente gratuita.

Suprime la última parte de la fracción III del artículo 3º actualmente en vigor eliminando la atribución del Estado para que la autorización para impartir educación de los particulares pudiere ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno, la reforma dio fin al estado de indefensión que afectaba a los particulares que imparten educación; se agrega que el reconocimiento de validez oficial que confiere el Estado a los estudios que se realicen en planteles particulares, se

¹⁹⁹ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

otorgará y podrá ser retirado de conformidad con los términos que fije la ley. Al otorgar autorizaciones y reconocimientos, las autoridades educativas continuarán vigilando el cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales que correspondan y, a la vez, podrán revocar las autorizaciones cuando haya causa fundada en la ley.

En la fracción V se modifica el término grados, por el de modalidades, que alude a la manera escolar o extra escolar de prestar el servicio educativo.

En congruencia con la obligatoriedad de la secundaria, la iniciativa de reforma incluye una modificación a la fracción I del artículo 31, a fin de que los padres hagan que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria y secundaria, en los términos que establezca la ley. Se corresponsabiliza así a los padres para que sus hijos ejerzan sus derecho a la educación.

**7. Decreto publicado en el Diario Oficial de 20 de agosto de 1993.
(Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"El Banco de México, nuestro banco central, se creó cumpliendo un mandato contenido en la Constitución Política de 1917. En efecto, uno de los propósitos de la Revolución fue terminar con la pluralidad de instituciones privadas emisoras de billetes, reservando la facultad de emisión a un banco estatal, en beneficio y protección de los intereses nacionales.

"Para determinar en la Carta Magna la naturaleza jurídica del banco único de emisión, se consideró si convenía crear un banco de Estado, o bien, constituir un banco controlado por éste en el que hubiese participación privada. En virtud de las dificultades para pronunciarse entonces de manera categórica frente a esa disyuntiva, se optó por establecer en la Constitución que el banco emisor debía estar controlado por el Gobierno Federal, dejando a la legislación secundaria determinar la naturaleza y el alcance de dicho control.

"Después de largas polémicas, en 1925 se expidió la ley que creó el Banco de México a iniciativa del presidente de la República Plutarco Elías Calles, forjador de grandes instituciones nacionales. En su propuesta, según lo manifestaba en forma

reiterada la correspondiente exposición de motivos, se hacía patente el propósito de armonizar el control ordenado por la Constitución con una conveniente autonomía del Banco de México. Al respecto, la referida exposición de motivos señalaba: "Hay efectivamente, en un banco controlado por el Gobierno, el gravísimo peligro de que el interés político pueda predominar en un momento dado sobre el interés público".

"Con el fin de armonizar control con autonomía, la ley estableció un sistema conforme al cual, si bien se daba alguna participación en la institución al sector privado, el control del Gobierno Federal se lograba: dándole mayoría en el capital del banco; confiriendo al Ejecutivo Federal la facultad de nombrar a la mayor parte de los miembros del consejo de administración, y otorgando al Secretario de Hacienda y Crédito Público derecho de veto sobre determinadas resoluciones del citado órgano de Gobierno.

"Por otra parte, la ley en comentario señalaba que en ningún caso podrían ser consejeros o comisarios, funcionarios y empleados públicos. Ello, según la citada exposición de motivos, para salvaguardar la necesaria independencia de la institución, evitando que su consejo de administración pudiere quedar sujeto a las órdenes o a las instrucciones del Gobierno Federal. Asimismo, para la debida protección del interés público, dicha ley establecía severas restricciones tanto para la emisión de billetes, como para el financiamiento del banco al Gobierno, cuyo monto no podía exceder del 10% del capital pagado de la institución.

"En el año de 1928 se adicionó la mencionada ley para hacer explícito que el Banco de México no estaba obligado a prestar al Gobierno Federal más servicios que los que establecía la propia ley, agregándose que las leyes locales no podían imponerle la obligación de prestarlos a los estados. Estas disposiciones reforzaron la capacidad del banco para enfrentar demandas de crédito cuya atención podría ser inconveniente para la economía nacional...

"Desde su fundación, el carácter de entidad mercantil del Banco de México era muy limitado. Además, en el transcurso de los años se fueron acrecentando sus funciones de autoridad. Por consiguiente, la figura de sociedad anónima resultaba cada vez menos apropiada para la institución. Tras la estatización de la banca en 1982, al quedar la casi totalidad del capital del Banco de México directa o indirectamente en poder

del Gobierno Federal, se hizo más patente la conveniencia de cambiar su naturaleza jurídica, transformándosele en organismo descentralizado del propio Gobierno...

"En este breve repaso histórico, se manifiesta en forma constante la preocupación de moderar de alguna manera el flujo de crédito del banco central. Ello, seguramente por dos razones. Una, que por largo tiempo se ha percibido la existencia de un vínculo entre dicho flujo y la evolución de los precios. Otra, que la laxitud en el control del crédito del instituto central, ha resultado en experiencias inflacionarias por demás amargas. Al respecto, conviene recordar los innumerables males que la inflación ha traído consigo, todavía muy vivos en nuestra memoria...

"La existencia de un banco central con el mandato de procurar, sobre cualquier otra finalidad, la estabilidad de los precios, permite contar con una institución dentro del Estado comprometida en el largo plazo con ese objetivo. En este sentido, el banco central podría actuar como contrapeso de la administración pública, respecto de actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias. Pero también podría actuar como contrapeso de los particulares, cuando éstos consideren emprender acciones conducentes al aumento de los precios o de los costos, con la expectativa de que las autoridades llevarán a cabo una expansión monetaria suficiente para acomodar tal aumento.

"La definición del criterio prioritario conforme al cual el banco deba realizar sus operaciones presenta varias ventajas, además de las ya señaladas. En primer lugar, ofrece una medida clara para evaluar su desempeño: el ritmo de la inflación. En tanto que si el banco central debiera cumplir con varios objetivos de igual rango, podría justificar el insatisfactorio cumplimiento de algunos de ellos aduciendo los esfuerzos realizados para satisfacer otra finalidad. De ser aprobada la reforma constitucional propuesta, no resultaría procedente que la estadística en materia de índices de precios continuara a cargo del banco central. Su producción sería encomendada al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, órgano desconcentrado de la administración pública federal con autonomía técnica, para realizarla con la objetividad y alta calidad que hasta ahora la han caracterizado.

"En segundo término, al fijar como objetivo primordial del banco central la estabilidad de los precios, la política monetaria se torna más predecible, facilitando así las decisiones de los participantes en la economía. Si el banco persiguiera diversas

finalidades podría cambiar bruscamente su actuación en función del fin que en determinado momento considerara prioritario. Como ya se señaló, un ambiente de incertidumbre no favorece al desarrollo económico.

"La Iniciativa que hoy someto al Constituyente Permanente supone un paso más en la Reforma del Estado. Propone un nuevo arreglo entre las instituciones que lo componen para mejor proveer a la elevación del nivel de vida de los mexicanos y a una más justa y adecuada distribución de la riqueza. Implica una importante transferencia de atribuciones del Ejecutivo al banco central con vistas a consolidar y mantener la estabilidad de precios. Estabilidad que, conviene enfatizarlo, no se persigue como un objetivo en sí mismo, sino como una condición necesaria, si bien, no suficiente, para lograr en forma sostenible la equidad social y el desarrollo económico.

"Los argumentos expuestos en favor de la autonomía del banco central se ven reforzados por diversos estudios comparativos, llevados a cabo particularmente durante la última década. Sus resultados muestran que los países dotados con bancos centrales autónomos, Alemania, Suiza y Estados Unidos, entre otros, suelen gozar de las tasas de inflación más bajas.

"No es de sorprender, entonces, que en los últimos años se hayan sumado a los bancos centrales reconocidamente autónomos los de otros países, como Chile y Nueva Zelanda; ni que el otorgamiento de autonomía a estos últimos haya venido acompañado del mandato legal de procurar la estabilidad monetaria.

"Tampoco resulta extraño que, en la acción legislativa que tiene lugar hoy en día en varios países europeos para reformar los estatutos de sus bancos centrales, también haya prevalecido el criterio de darles autonomía, así como el mandato de procurar la estabilidad de los precios.

"Dentro de las funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, están las relativas a la acuñación de moneda y a la emisión de billetes, las cuales se propone reubicar..."²⁰⁰

b) Estudio de la reforma.

²⁰⁰ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

La acuñación de moneda y la emisión de billetes, se agregó en el párrafo cuarto del artículo 28, como áreas estratégicas reservadas al Estado por medio de un solo banco organismo descentralizado del Gobierno Federal; se agregaron los párrafos sexto y séptimo disponiendo que el Estado tendrá un banco central, que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración con el objetivo prioritario de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

Se dan diversas modificaciones: a la fracción X del artículo 73 constitucional al quedar previstas las características y atribuciones del banco central en los párrafos que se adicionarían al artículo 28 constitucional, correspondería al Congreso expedir la Ley del banco central reglamentaria de este precepto, por tal razón, se propone suprimir la mención en la citada fracción X de "establecer el Banco de Emisión Único", y la reforma al artículo 123 apartado B, fracción XIII-bis, tiene el propósito de establecer que las relaciones laborales entre el banco y sus trabajadores continúen regidas por lo dispuesto en tal precepto.

**8. Decreto publicado en el Diario Oficial de 20 de agosto de 1993.
(Decreto por el que se adiciona la fracción III del artículo 82 de la
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Todo estado democrático requiere de normas de derecho claras de fácil comprensión para todos los ciudadanos. De ahí la importancia de contar con leyes que eviten interpretaciones equívocas.

"Que haya normas jurídicas precisas y acordes con nuestra realidad resulta indispensable, para que sus destinatarios, pueblo y Gobierno, las cumplan y observen, característica primordial del estado de derecho.

"Los legisladores que suscribimos la presente iniciativa, consideramos necesario adicionar al texto de la fracción III del artículo 82 de nuestra Ley Fundamental con el fin de delimitar y precisar su alcance para disipar suspicacias e inquietudes políticas que se sustenten en conceptos contrarios al espíritu de la Ley.

"Algunos integrantes de esta legislatura, hemos llegado a la conclusión de que es necesario evitar interpretaciones inexactas producidas por la falta de precisión del

precepto anteriormente citado. Por ello proponemos, que se señale claramente el alcance del requisito de residencia a que hace mención la fracción III del artículo 82 de nuestra Carta Magna.

"Destacados estudiosos del derecho constitucional sostienen que el requisito de residencia lleva a la idea de que al aspirante al cargo de Presidente de la República, tenga un amplio conocimiento de la realidad y no esté desvinculado de los problemas que aquejan a la Nación. Otros tratadistas sostienen que la residencia no se interrumpe por la ausencia en el desempeño de las funciones públicas, ni por ausencias temporales del lugar en que habitualmente se reside. Consideramos que ambas tesis son válidas y no son excluyentes, que si bien, no está definido ni determinado de manera estricta el concepto de residencia, la ausencia temporal de territorio nacional no rompe la condición jurídica de residente.

"Sin embargo, hay otros tratadistas que recurren a una interpretación que pretende ser sistemática, para delimitar la acepción del concepto. En tal sentido manifiestan que la Constitución no establece excepciones cuando alude a residencia mínima necesaria para aspirar al cargo de presidente de la República, situación que efectivamente si se da tratándose de diputados y senadores, pues en estos casos preceptúa que "la vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos de elección popular". De ahí que estas interpretaciones estiman que la excepción del artículo 55, fracción II, no resulta aplicable al 82 fracción III, ya que en éste se habla de residencia y en aquel se alude a vecindad; es decir, que no se trata de conceptos sinónimos.

"Pero esta tesis con todo y lo coherente que parezca, no alcanza a invalidar las argumentaciones contrarias que ya expusimos, porque se basa en una premisa insustancial; dado que la exigencia constitucional que comentamos no soporta un análisis sobre sus antecedentes históricos ni en el derecho comparado, esto es, que definitivamente la Constitución de la República no quiso identificar las ideas de vecindad y residencia y tampoco partió de una hipótesis que indique el concepto de permanencia física ininterrumpida, como esencia insalvable de la residencia, en tanto requisito constitucional para acceder a la Presidencia de la República.

"Vale decir entonces que resulta equivocado, sostener que un ciudadano común o un servidor público permanezca materialmente "arraigados" durante todo un año para

poder legítimamente aspirar a este cargo, máxime cuando las necesidades de la función pública que desempeñen les reclamen prestar servicios temporales en el extranjero, o cuando por circunstancias personales tenga que ausentarse del país.

"En efecto, estimamos que no es posible circunscribir el tenor del actual texto constitucional a la estancia física en un sitio, especialmente cuando se asume un serio compromiso con la Nación y se tiene un alto sentido de la responsabilidad al pretender la Presidencia o desempeñar las serias obligaciones que impone la función pública.

"Lo anterior se ve magnificado en nuestro mundo contemporáneo, en el que se está desarrollando un mayor espíritu de cooperación y colaboración multinacional en diversos órdenes tales como: administración y procuración de justicia, relaciones diplomáticas, reuniones interparlamentarias, tecnificación y modernización de los procesos productivos, comercio, salud, turismo, educación, vías y medios de comunicación y otros. Esta misma consideración vale por cualquier persona que por motivos particulares o de negocios que hace uso de la garantía individual que consagra el propio artículo 11 de la misma Constitución.

"En suma, los diputados que presentamos esta iniciativa buscamos dar un sentido uniforme al contenido de la norma, para que su interpretación no sea coyuntural. Con la adición propuesta, se aclarará su alcance y se propiciará una mayor certidumbre jurídica para su cabal observancia." ²⁰¹

b) Estudio de la reforma.

A fin de evitar interpretaciones equivocadas se adiciona la fracción III, del artículo 82 constitucional precisando que, en el caso del requisito para ser Presidente de la República contenido en dicha fracción y que dispone que es necesario haber residido en el país todo el año anterior a la elección, se precisa con la adición que la ausencia del país hasta por treinta días no interrumpe la residencia.

Lo anterior en virtud de que aún, el acudir un secretario de Estado a la ceremonia del "grito de independencia" en los Angeles California, por ejemplo, era motivo suficiente para eliminar a dicho funcionario de la carrera presidencial, no siendo lo anterior lógico ya

²⁰¹ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

que la ausencia podría darse por pocos días y no implica el cambiar de residencia el salir del país por estos lapsos.

**9. Decreto publicado en el Diario Oficial de 3 de septiembre de 1993.
(Decreto por el que se reforman los artículos 16, 19, 20 y 119 y se deroga la fracción XVIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"La LV Legislatura, ha venido asumiendo una serie de debates fundamentales para la Nación, sobre la reforma del Estado mexicano. En este contexto, el Poder Legislativo ha buscado expresar en el ámbito del derecho, las bases que doten de permanencia y seguridad a la dinámica de cambio que vive la sociedad mexicana, para encontrar en justicia y libertad mejores fórmulas de convivencia.

"Al tratar la reforma del Estado mexicano, se han abarcado temas torales como la democracia, el respeto de los derechos humanos, las relaciones iglesias - Estado, el campo, la educación, entre otras. En este orden de ideas, los suscritos sostenemos que un ámbito como el de la justicia penal, no debe quedar exento de este debate, ya que en este campo del derecho en el que se busca el justo equilibrio entre los principios de seguridad y libertad, entre la observancia de la legalidad y el respeto a los derechos fundamentales del ser humanos se plasma la aspiración de un pueblo para asegurar la paz y la tranquilidad por el camino de la libertad.

"Es por ello que resulta necesario, en beneficio de la propia sociedad, adecuar las normas constitucionales, siempre con vistas a la protección de los derechos humanos, garantías individuales, administración rápida y expedita de la justicia, tanto en las etapas de investigación como durante el procedimiento judicial.

"La iniciativa que se propone para reformar los artículo 16, 20 y 119 de nuestra Carta Magna tiene estos objetivos.

"Nuestro sistema penal, se desarrolla con base a las garantías que consagra la Constitución. El Ministerio Público y el juez no pueden ni deben ir más allá de lo que el marco jurídico les permite; asimismo, el particular puede realizar todo aquellos que afecte a terceros: este es el marco de civilidad que buscamos consolidar con esta iniciativa.

"Las reformas que se proponen buscan, con mejorar técnica legislativa, otorgar mayor claridad al artículo 16, dado que este precepto en la actualidad se compone de cuatro párrafos. Con la reforma propuesta dicho artículo contará con nueve párrafos.

"El primer párrafo conserva lo preceptuado en el inicio del citado texto constitucional.

"El segundo, regularía lo correspondiente a la orden judicial de aprehensión, precisando los elementos de fondo que deben de cumplirse para que la autoridad judicial pueda girar dicha orden.

"El tercer párrafo, de aprobarse esta iniciativa, contempla lo referente a la detención cuando se trate de delito flagrante, la cual puede realizarse por cualquier persona, quien deberá sin demora ponerlo a disposición de la autoridad inmediata y ésta, en su caso, con la misma prontitud a la del ministerio público.

"En lo que se refiere al cuarto párrafo, la reforma que se propone regulará la detención en casos urgentes de un indiciado cuando exista delito grave señalado en la ley, facultándose al Ministerio Público para que en dichos supuestos, existiendo el riesgo fundado de que dicho iniciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, y siempre y cuando no se pueda acudir ante la autoridad judicial, por razón de la hora, lugar o circunstancia, pueda ordenar su detención, bajo su responsabilidad, debiendo expresar los indicios y normas que motivan y fundan la misma. Asimismo, la detención deberá ser ratificada por el juez que conozca del procedimiento, ya que en caso contrario, deberá ser puesto en libertad inmediatamente con las reservas de ley.

"Con lo anterior, se busca acotar la autorización para la detención en casos urgentes prevista actualmente por la Constitución, ya que, entre otras cosas, sólo será para el Ministerio Público y no para cualquier autoridad administrativa, sólo será para los delitos graves que señale la ley y no para cualquier delito perseguible de oficio y por último, se establece un control de legalidad por el juez, quién deberá de calificar si la acción del Ministerio Público se apega a la autorización constitucional, decretando la libertad del detenido en caso de que así no sea.

"En el quinto párrafo, la iniciativa en comento incluye lo relativo al plazo máximo que puede ser retenido el indiciado, el cual será por regla general de 48 horas. Ni la Constitución Política ni la legislación secundaria prevén, expresamente, un plazo para

concluir la averiguación que se realiza con detenido por flagrancia o urgencia. Por ello, independientemente de darle al artículo 16 constitucional su interpretación adecuada, resulta conveniente contemplar la posibilidad de darle al Ministerio Público un término suficiente en la práctica, tratándose de investigaciones con detenido.

"A mayor argumentación, cabe considerar que si el plazo que se le concede al juez en términos del artículo 19 constitucional, para valorar el acervo probatorio resultante de una averiguación previa, es de 72 horas, a consideración de quienes suscriben esta iniciativa, resulta lógico conceder a la autoridad investigadora de los delitos, el plazo de 48 horas antes señalado, dado que es quien se allega las pruebas necesarias para una consignación, sobre todo tratándose de una averiguación previa con detenido. A mayor abundamiento, este plazo también corre en beneficio de las defensas del indiciado ya que la propia iniciativa prevé el derecho que tiene para aportar pruebas, desde el momento mismo de la indagatoria.

"Con la determinación del plazo, queda perfectamente clara la referencia temporal que tiene la autoridad para investigar el hecho, por lo que cualquier exceso deberá ser penado por la ley.

"Así también, en los casos que la ley prevea como delincuencia organizada, el Ministerio Público podrá duplicar dicho plazo, en razón de que a su elevada gravedad se suma la mayor dificultad de integrar debidamente una indagatoria, sobre todo porque en estos casos no sólo es necesario acreditar la existencia del hecho ilícito y la vinculación del indiciado con el mismo, sino, su relación con los demás elementos que integran a la organización delictiva que por su desarrollo ha acreditado ser cada día más compleja y sofisticada.

"Por lo que hace a la reforma que se propone para el artículo 20 de nuestro máximo ordenamiento, se considera conveniente sustituir en el primer párrafo la expresión "juicio de orden criminal" por "proceso del orden penal", que sitúa de manera plena el momento procedimental en que las garantías que dicho artículo consagra y que deben observarse. De igual manera se sustituye el término "acusado" por el de "inculpado".

"La propuesta que se somete a la consideración de este pleno, respecto de la fracción I del artículo en comento, otorga de manera más amplia el derecho de gozar de

la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando se garantice de manera suficiente la reparación del daño y las sanciones pecuniarias que puedan imponerse al acusado, facultándose al juez para fijar su monto y remitiéndose a la legislación secundaria para que ésta precise que tipos delictivos, por su gravedad, no tendrán el beneficio de la libertad caucional.²⁰²

Esta reforma constitucional requirió, por congruencia de una nueva iniciativa de reformas, como sigue:

"Como es público, en días anteriores diputados de esta Legislatura suscribimos una iniciativa para reformar los artículos 16, 20 y 119 de nuestra Carta Magna, la cual a la fecha se encuentra en la etapa de estudio y dictamen en las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.

"Con objeto de elaborar un dictamen que responda a los requerimientos de la realidad que vive nuestro sistema constitucional, en su aspecto de garantías en materia penal, estas comisiones hemos llevado a cabo reuniones con diputados y senadores, en las cuales se han mostrado diversas inquietudes con motivo de dicha iniciativa.

"Es por ello que, ante la necesidad de lograr una reforma coherente en la materia a estudio y de una mejor sistemática constitucional y, fieles al espíritu que motiva a la iniciativa original, los suscritos proponemos la reforma al artículo 19 y la derogación de la fracción XVIII del artículo 107 de nuestra Constitución.

"Ante la observación de los representantes del Senado y de algunos miembros de las comisiones unidas, se apreció la necesidad de reformar el artículo 19 por motivos de coherencia, lo que se sustenta en las siguientes razones:

"a) La necesidad de precisar que el plazo perentorio de setenta y dos horas sólo corre para el juez a partir de la puesta a su disposición del consignado.

"b) La conveniencia de sustituir el concepto de cuerpo del delito por el de la acreditación de los elementos que integran el tipo penal.

"c) Para trasladar lo dispuesto en los párrafos primero y segundo del artículo 107 fracción XVIII al artículo 19, lugar de su correcta ubicación constitucional.

²⁰² Red Jurídica Nacional. (intranct) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

"En relación al 107 XVIII, además del traslado mencionado en el inciso anterior, se considera conveniente el cambio de ubicación de sus párrafos tercero y cuarto al artículo 16 constitucional, con lo que, aunado al criterio de correcta ubicación, se logrará una mejor precisión en lo que hace a la referencia temporal de los actos de molestia realizados por la autoridad administrativa en materia penal."²⁰³

b) Estudio de la reforma.

Se prevé que la caución que se fije el inculpado deberá ser accesible en su monto y en su forma, asimismo el juez estará facultado para que en circunstancias especiales pueda disminuir el monto de la caución y revocar la libertad provisional.

Se reafirma la obligación de las diversas autoridades de respetar los derechos humanos que aquellas personas sujetas a procedimientos penales. Variándose la redacción que señala: "No podrá ser compelido a declarar en su contra" por la de: "No podrá ser obligado a declarar en su contra"; además que la ley secundaria sancionará toda incomunicación, intimidación o tortura; asimismo, las confesiones que realice el inculpado deberán ser voluntarias, ante el Ministerio Público o el juez, y al momento de realizarlas debe estar presente su defensor, ya que de no darse este último supuesto las mismas carecerán de todo valor probatorio.

Con objeto de lograr una mayor agilidad en los procedimientos penales, la fracción IV del artículo 20 se reformó, quedando a solicitud del procesado el que se lleven a cabo los careos a fin de agilizar los procedimientos. Por lo que hace a la reforma de la fracción VII, se precisa que el derecho al término para que se llegue a dictar sentencia está subordinado al derecho de la defensa del procesado, es decir, que los términos constitucionales deben correr en su favor y nunca en su perjuicio.

La fracción VIII establece que la detención preventiva no deberá exceder los plazos señalados, salvo que la peligrosidad del inculpado lo justifique; en lo referente a la fracción IX, la reforma que se plantea otorga al procesado la garantía jurídica a gozar de una defensa para la guarda de sus derechos, contemplándose que la misma puede realizarse por el propio procesado o por un abogado de su confianza, salvo en los casos en que en el lugar no hubiere abogado titulado, podrá ser defendido por persona de su

²⁰³ Rcd Jurídica Nacional. (intranct) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

confianza. En todos los actos del proceso el defensor tendrá derechos a estar presente y será su obligación comparecer cuantas veces se le requiera. En esta misma fracción se adiciona un párrafo, en el que se establece que lo dispuesto por las fracciones V, VII y IX, se observarán en la averiguación previa "en los términos y con los requisitos que las leyes establezcan", enfatizándose que las previstas en las fracciones I y II "no estarán sujetas a condición alguna".

Se destaca en un párrafo las garantías de las víctimas u ofendidos por el delito, relativas a contar con asesoría jurídica, a obtener la reparación del daño, a poder coadyuvar con el Ministerio Público, a recibir atención médica de urgencia cuando lo requiera y las demás que señalen las leyes.

En tanto que el artículo 119 establece mecanismos de colaboración y coordinación interestatales, para la detención y entrega de los inculpados y sentenciados, así como el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos, del delito, suprimiéndose la vía de extradición interestatal a solicitud del juez, por lo que a partir de la reforma, el mecanismo en ese renglón será, que habiendo orden judicial de aprehensión y en los casos de flagrancia o urgencia, los trámites de extradición, se deberán desahogar sin demora alguna conforme a los convenios de colaboración y coordinación que celebren las entidades federativas entre sí o con el Distrito Federal, con intervención de sus procuradurías generales de justicia. Por lo que hace a las extradiciones internacionales, se tramitarán a través del Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial, en los términos de la ley reglamentaria y de los tratados internacionales que se hayan suscrito, conservándose la regla de que el auto del juez que mande a cumplir la requisitoria, será bastante para motivar la detención por dos meses.

**10. Decreto publicado en el Diario Oficial de 3 de septiembre de 1993.
(Decreto por el que se reforman los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"En la historia constitucional de nuestro país, han sido diversos, la duración de los periodos y fechas de inicio de las sesiones del Congreso de la Unión. Al respecto, podría señalarse que en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se

estableció que el Congreso se reuniría todos los años el día 1º de enero en un lugar que se designara mediante ley cerrándose el día 15 de abril siguiente. En las leyes constitucionales de la República Mexicana de 1836, se establecieron dos periodos de sesiones que iniciarían, el primero, el 1o. de enero, para concluir a más tardar el 31 de marzo; y el segundo, el 1o. de julio con la duración necesaria para concluir los asuntos relativos al presupuesto, contribuciones y cuenta pública.

"En las bases orgánicas de la República Mexicana de 1843, también el primer periodo iniciaba el 1o. de enero, con duración de 3 meses y el segundo, el 1o. de julio, con la duración prevista anteriormente para desahogar asuntos relativos al presupuesto, contribuciones y cuenta pública.

"La Constitución Política de la República Mexicana de 1857, también preveía dos periodos de sesiones, que iniciarían el 16 de septiembre, para concluir a más tardar el 15 de diciembre, el primero, y el 1o. de abril para concluir el 31 de mayo, el segundo.

"Dichò precepto fue reformado en 1874, a fin de establecer la posibilidad de prorrogar el primer período hasta por 30 días y el segundo hasta por 15. En el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se estableció un único período que iniciaba a partir del 1o. de septiembre, para concluir a más tardar el 31 de diciembre, previendo las prioridades a analizar en dicho período.

"Posteriormente, el 7 de abril de 1986, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reformó, entre otros, los artículos 65 y 66 de nuestra Carta Magna, a fin de establecer dos periodos de sesiones; el primero, el 1o. de noviembre, para concluir a más tardar el 31 de diciembre y el segundo, el 15 de abril, para concluir a más tardar el 15 de julio.

"En el dictamen respectivo, se argumentó que el propósito de ampliar la duración y periodicidad de las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, era aumentar el tiempo efectivo de trabajo y fortalecer, de esta manera, su acción a través del establecimiento de dos periodos ordinarios de sesiones por año. Ello propiciaría una adecuada programación del trabajo legislativo y, permitiría contar con mayor tiempo a lo largo de los dos periodos.

"La presente iniciativa propone la modificación de los artículos 65 y 66, a fin de que el primer período de sesiones del honorable Congreso de la Unión inicie nuevamente el 1o. de septiembre de cada año, manteniendo como fecha máxima de conclusión el 15

de diciembre, excepto cuando se trate del año en que el Ejecutivo Federal inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en que no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año. De esta manera, el Congreso de la Unión contaría con más tiempo para analizar los proyectos de Ley de Ingresos y la Cámara de Diputados los proyectos de presupuesto de egresos de cada nueva administración.

"En consecuencia, de ser aprobada esta iniciativa, el Informe de Gobierno que corresponde presentar al Presidente de la República a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69 de la Carta Magna, tendría lugar el 1o. de septiembre de cada año.

"Asimismo, se prevé la reducción del segundo periodo de sesiones a mes y medio como máximo, a fin de mantener por regla general, como tiempo efectivo de sesiones el que actualmente se prevé en el texto constitucional. Es decir, se mantendrían los cinco meses de sesiones ordinarias anuales del Congreso de la Unión.

"Como ha quedado señalado, de aprobarse la presente iniciativa de reforma constitucional, se daría más tiempo al Congreso de la Unión, para conocer de las diversas iniciativas que recibe a fines de cada año. Por disposición constitucional, el Ejecutivo Federal envía en ese periodo las iniciativas de Ley de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, en los que se reflejan los criterios de política económica y de gasto para el siguiente año, los que con frecuencia implican adecuaciones importantes, tanto a las leyes fiscales como a otras disposiciones de contenido económico. Lo anterior, hace que, el lapso de dos meses con que actualmente cuenta ese honorable Congreso, en ocasiones sea insuficiente para conocer con detalle de dichos proyectos, así como de otras iniciativas.

"De resultar aprobada por el Constituyente Permanente la modificación propuesta, sería necesario realizar ajustes a la legislación secundaria en cuanto a la fecha en que habrán de realizarse las elecciones, así como a los plazos para la calificación de las elecciones, incluida la de Presidente de la República."²⁰⁴

b) Estudio de la reforma.

²⁰⁴ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes. 1999.

Se retorna a la fecha de inicio del primer periodo de sesiones del Congreso, por lo cual se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

Con la reforma al artículo 66 se establece que el primer periodo no se puede extender más allá del 15 de diciembre de cada año, igualmente que en el caso de excepción en que se podrá extender el primer periodo hasta el 31 de diciembre; el segundo periodo no se puede prolongar más allá del 30 de abril.

**11. Decreto publicado en el Diario Oficial de 3 de septiembre de 1993.
(Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"En los último años los partidos políticos han mantenido su interés permanente en proponer, discutir y comparar las normas en materia electoral para mejorar los procedimientos, avanzar hacia nuevos estadios políticos en el marco de la libertad y la justicia y fortalecer a las instituciones.

"En la sesión de Congreso General, celebrada el primero de noviembre de 1992, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos convocó a las fuerzas políticas nacionales, a iniciar un nuevo diálogo democrático con el propósito de avanzar en tres aspectos fundamentales: hacer transparente el origen del financiamiento de los partidos y poner límites a los costos de las campañas electorales, facilitar el acceso equitativo a los medios de comunicación y profundizar sobre los procedimientos electorales para garantizar la certeza en las elecciones...

"1. Antecedentes históricos.

"Desde la década de los años cuarenta hasta nuestros días, las distintas fuerzas políticas han aportado ideas y propuestas en busca del avance y consolidación de la democracia electoral, destacando de entre ellas las siguientes:

"La Ley electoral federal del siete de enero de 1946 reconoce a los partidos políticos; señala que para su registro es necesario comprobar que tienen, cuando menos, treinta mil afiliados en toda la República y, como mínimo, mil en cada una de las dos

terceras partes de las entidades federativas. Asimismo, se establece la Comisión Federal de Vigilancia electoral. A ella se le encomiendan las funciones de consulta, información y recomendación y los procesos electorales federales quedan bajo la responsabilidad del gobierno. Esta Comisión se integra con seis miembros: el Secretario de Gobernación, otro integrante del gabinete, dos representantes del Congreso de la Unión y dos comisionados de los partidos nacionales, con lo cual se les incorpora a la organización y supervisión del ejercicio comicial.

"En febrero de 1949 se modifica la Ley Electoral, otorgándole a la Comisión Federal de Vigilancia, facultades para resolver las controversias sobre el funcionamiento de los Comités Directivos electorales. De esta manera, quedan establecidos los cauces para las reclamaciones de los partidos políticos.

"La Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951, amplía las atribuciones de la Comisión Nacional de Vigilancia Electoral y modifica su composición. Se integra con tres representantes de los partidos políticos y el Secretario de Gobernación, como el único comisionado del Ejecutivo. Esta Ley crea el Registro Nacional de Electores, organismo de carácter técnico, responsable del padrón electoral.

"El decreto de reforma a la legislación electoral del 7 de enero de 1954, especifica que el número de asociados necesarios para el registro de un partido político es de setenta y cinco mil, con distribución de dos mil quinientos en cuando menos dos terceras partes de las entidades federales. También este decreto otorga el derecho de sufragio a las mujeres, en cumplimiento a lo dispuestos en la reforma constitucional correspondiente. Asimismo, faculta al Registro Nacional Electoral para hacer la división seccional, tarea que recaía en los comités distritales y, para entregar las listas electorales a las comisiones locales y los comités electorales distritales.

"La reforma electoral de 1963 crea la figura de los diputados de partido. El máximo de diputados que por este principio puede obtener cada organización política, asciende a veinte, de acuerdo al porcentaje de sufragios emitidos a su favor. Igualmente, con estas modificaciones a la ley electoral, se conceden exenciones fiscales a los partidos registrados y se otorga carácter permanente a la credencial de elector.

"En 1970, se introducen nuevas reformas a la Ley electoral, al aprobar el derecho de sufragio a partir de los 18 años de edad, con lo que se amplía la base del electorado; también se aumenta a 250 mil el número de habitantes por distrito electoral.

"En 1973 entra en vigor una nueva Ley Federal Electoral, que considera las reformas realizadas con anterioridad e integra otras, para precisar y fomentar la participación electoral de los partidos políticos y los ciudadanos. La ley señala que se amplía el número de los diputados de partido hasta un máximo de 25 para cada organización política y, se reduce a 1.5% la tasa de votación requerida para que los partidos conserven el registro. La edad exigida para ser sujeto al cargo de diputado, se reduce de 30 a 21 años.

"Esta Ley señala que para la obtención del registro de las organizaciones políticas, es necesario contar como mínimo con 65 mil miembros en el país y cuando menos, con dos mil en cada una, de las dos terceras partes de las entidades federativas; otorga facilidades para las actividades partidarias; permite el acceso a los medios masivos de comunicación; y concede representación con voz y voto en las distintas instancias electorales, a las diversas fuerzas políticas.

"La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, promulgada en diciembre de 1977, reconoce a los partidos políticos y les otorga el carácter de entidades de interés público, con derecho a participar en los procesos electorales y a acceder a los medios masivos de comunicación. Esta ley indica que el reconocimiento de las organizaciones políticas deja de ser una facultad administrativa y se convierte en atribución de la Comisión Federal Electoral.

"Otro elemento importante que contiene esta Ley, es la integración del sistema de representación proporcional, con lo que la Cámara de Diputados se compone de 300 legisladores electos por el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos uninominales, y 100 que son electos por representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. El partido mayoritario no tiene acceso a diputados de representación proporcional.

"Entre las características más importantes del Código Federal Electoral, que entró en vigencia en febrero de 1987, destacan el incremento de 400 a 500 en el número de diputados, 300 electos por el principio de mayoría y 200 por el de representación

proporcional; se modifica el criterio para la asignación de los diputados de proporcionalidad, otorgando al partido mayoritario la posibilidad de tener, de manera limitada, legisladores por este principio, para que su representación corresponda al porcentaje obtenido en la votación.

"Se establece también que la mayoría no podrá alcanzar más de 350 curules, 70 por ciento del total de la Cámara, se señala que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por todos los presuntos electos que hayan obtenido constancias de mayoría, y se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral como organismo autónomo para dictaminar sobre los recursos de apelación y queja en contra de las resoluciones dictadas por los órganos electorales.

"El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, promulgado en agosto de 1990, fomenta un sistema de partidos en libre competencia, al facilitar su registro y su acceso a las prerrogativas, entre las que destacan el financiamiento público y el uso de los medios masivos de comunicación. Crea un organismo público encargado de organizar las elecciones, denominado Instituto Federal Electoral, dependencia con personalidad jurídica autónoma y patrimonio propio, que concentra las distintas funciones relativas al desarrollo de los procesos electorales...

"2. Las reformas constitucionales.

"La estructura e integración de la Cámara de Diputados ha evolucionado sistemática y consistentemente con las diversas etapas del desarrollo político electoral del país.

"De una composición exclusivamente mayoritaria, pasamos en 1963 a una integración mayoritaria con representantes partidarios, a través de un esquema denominado de diputados de partido, que permitió la representación formal de los partidos políticos diversos en un contexto de pluralidad política y de un sistema emergente de partidos políticos nacionales.

"El cambio de este sistema exclusivo de mayoría por un mixto, con la posterior inclusión en la Ley de un sistema de representación proporcional en 1977, constituyó un avance. No solamente instauró en México una modalidad de representación política por la vía de votación partidaria, al mismo tiempo que la votación por candidatos, sino que

también aumentó considerablemente la integración de la Cámara de 260 a 400 diputados por las dos vías del sistema mixto...

"La propuesta desarrolla en la norma, la posibilidad de que cualquier minoría pueda acceder a la representación senatorial, porque la cuantificación de sus votos será en relación directa a la fuerza electoral que tenga en la entidad federativa de que se trate, independientemente del porcentaje de su votación nacional, siempre y cuando cumpla con los requisitos mínimos establecidos en la Ley, para mantener su registro legal.

"Para que este sistema prospere y pueda tener viabilidad, era imprescindible regresar al sistema de renovación integral del Senado cada seis años; es decir, buscar que en cada período, los electores puedan, con toda libertad, decidir a quienes elegir.

"De igual manera, existe la posibilidad de que un partido que logre porcentajes de votación sustanciales, pueda, por la vía de la representación proporcional, acceder hasta el 70% en la composición de la Cámara, lo que permitiría dar por sí solo, las dos terceras partes y, consecuentemente, la posibilidad de reforma constitucional por un sólo partido político.

"Este mecanismo de integración cameral ha sido motivo de reflexiones y cuestionamientos, si se consideran los límites anteriores porque parece inconveniente para algunos, el que un partido, por sí solo, en las condiciones de votación que la ley señala, pueda dar una precaria mayoría en la Cámara de Diputados.

"Para otros, este principio tiene una plena justificación, porque se afirma que es una garantía para la sociedad que en esas condiciones precarias de predominio político, algún partido pueda hacer gobierno en la Cámara de Diputados.

"En los límites superiores las reflexiones van en el sentido de impedir la posibilidad de que un solo partido, independientemente de la importancia de su votación, pueda por sí solo, dar mayoría calificada en la Cámara de Diputados...

"Adicionalmente, la reforma elabora en los artículos 41 y 60 un esquema normativo diferente para la calificación de las elecciones, por el reconocimiento pleno a la vía jurisdiccional en el análisis y decisión de los asuntos electorales.

"La propuesta se orienta por el principio de certeza jurídica: certeza en los procedimientos de calificación, certeza en toda y en cada una de las etapas del procedimiento, certeza para contribuir a esclarecer y perfilar y cada uno de los pasos que

componen un proceso electoral y asegurar que la definitividad de una, tiene la certeza del inicio de la etapa que sigue, hasta la conclusión del proceso electoral.

“Hasta ahora ha estado en vigor un sistema de autocalificación en el que por los procedimientos reglamentarios del Congreso, son las propias Cámaras las que se califican así mismas.

“La propuesta motiva el que en este proceso, los tres Poderes de la Unión tengan una responsabilidad y presencia en la integración de los mismos poderes. El Poder Legislativo calificará al Ejecutivo: el poder Legislativo ratifica los nombramientos del Poder Ejecutivo en relación con los integrantes del Poder Judicial y, en esa misma racionalidad, es constitucionalmente válido que el Poder Legislativo apruebe las propuestas de los otros poderes para la integración del Tribunal Federal Electoral.

“Se deja vigente así el Colegio Electoral para la calificación de la elección presidencial y se propone la abrogación de los colegios de las cámaras, para sustituirlos por un procedimiento jurisdiccional que obligará, de acuerdo con la ley, a una nueva concepción de los medios de impugnación, con nuevos tiempos, nuevos mecanismos, nuevas instancias y nuevos organismos, de probada capacidad jurídica para resolver las controversias que surjan en los procesos electorales.

“La ley desarrollará las nuevas concepciones y acuerdos a que se llegue en materia de medios de impugnación, pero es importante destacar que en esta propuesta constitucional sea explícita la forma de integración del Tribunal Electoral y de una segunda instancia cuando las circunstancias procesales y la gravedad de los asuntos lo ameriten porque su determinación afecte sustancialmente los resultados de la elección. La reforma al artículo 100 facilitará la integración de dicha segunda instancia, permitiendo que se ausenten los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso de que sean designados para formar parte de la sala superior.

“Esta propuesta entonces, permite lograr un equilibrio en las dos cámaras y en los sistemas para su integración, cancelar temas de largo debate y discusión en las materias del proceso electoral y promover la certeza y la objetividad en la calificación de los procesos electorales, así como para establecer la igualdad en la posibilidad de acceso a los cargos de elección popular.

"En esta línea de razonamiento, era imprescindible que la propuesta de reforma constitucional recogiera la necesidad de que exista en la Ley electoral correspondiente una precisión de las formas y vías para el financiamiento de los partidos y para determinar el costo máximo de sus campañas políticas.

"La precisión es indispensable, porque obliga a que en la ley, estos temas sean desarrollados con amplitud y así se complete una reforma electoral que no solamente atienda la integración de las instituciones, el fortalecimiento de los sistemas y la precisión jurisdiccional de las certezas para calificar los procesos; sino también asegure transparencia y equidad a las condiciones de la contienda democrática y al desarrollo de las campañas políticas en México.

"Finalmente, la reforma recoge un debate sobre la conveniencia de igualar las condiciones de oportunidad de participación política a todos los mexicanos por nacimiento, mediante la reforma del artículo 82 que, en los términos del transitorio propuesto, entraría en vigor para la elección presidencial del año 2000.

"Los diputados del Partido Acción Nacional que han formado parte de la Comisión Plural, dejan constancia de que los avances que se contienen en la presente iniciativa no implican para su grupo parlamentario renuncia alguna, por lo que insistirán en mejorarla durante el proceso legislativo y continuarán promoviendo la superación sustancial de la ley secundaria en todos aquellos aspectos a los que reiteradamente han hecho referencia.

"Es pertinente destacar que en la presente iniciativa se plantean únicamente las reformas constitucionales que han alcanzado el consenso de las fuerzas políticas que la suscriben, y que subsiste el compromiso de continuar el esfuerzo plural por obtener las adiciones y modificaciones a la ley reglamentaria, en todos aquellos aspectos que favorezcan la consolidación de la democracia electoral."²⁰⁵

b) Estudio de la reforma.

Se precisa el órgano que resolverá controversias electorales dentro del artículo 41, señala que la ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales; en el párrafo décimo primero se regula el

²⁰⁵ Red Jurídica Nacional. (intranct) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes. 1999.

establecimiento de un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral.

Por su parte el artículo 54 se modifica en su párrafo segundo y señala que el sistema de asignación de listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley, y al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos bases anteriores, adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en que tuviesen los candidatos en las listas respectivas. En la fracción IV se regula que en ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados electos mediante ambos principios. La fracción V da la regla de gobernabilidad al señalar que el partido político que haya obtenido más del 60% de la votación nacional emitida, tendrá derecho a que le asignen diputados por el principio de representación proporcional hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin rebasar el límite de la fracción IV. Ningún partido que haya obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios; y la fracción VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV, V y VI anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones V o VI, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas necesarias para estos efectos.

Dentro del artículo 56 se modifica el número de senadores por cada Estado de 2 a 4, rompiendo con la tradición representatividad de estos legisladores respecto de un Estado, al crear la figura de senadores de primera minoría y de representación proporcional; en el artículo 60 se faculta al organismo público autónomo electoral para calificar la elección de los legisladores federales.

En tanto que en el artículo 63 se iguala a las Cámaras, las que no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la

mitad del número total de sus miembros. En el 74 se faculta a los diputados para erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en la forma que determine la ley. Su resolución será definitiva e inatacable.

Por su parte el artículo 100 da reglas para la concesión de licencias a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, las que no podrán exceder de 2 años.

12. Decreto publicado en el Diario Oficial de 25 de octubre de 1993. (Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122 así como la denominación del Título Quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"La consolidación de los cambios que México requiere, descansa en nuestra capacidad para construir las nuevas instituciones y ampliar los espacios de acuerdo político en los temas que más importan a los mexicanos. Sin cambios, no se hubieran abierto los horizontes que se requieren para que la economía crezca con estabilidad, para que se atiendan con mayor prontitud los rezagos sociales, para que se enfrenten los nuevos problemas que están presentes en el campo y ciudades mexicanas del fin de siglo.

"En los últimos años, por la magnitud de los retos que enfrentaba el país y la simultaneidad de sus expresiones, era indispensable que la estrategia de cambio abarcara a la economía, la sociedad y la vida política. No podían aceptarse retrasos en la corrección económica que impidieran la protección del bienestar social, ni la postergación de avances en la vida política.

"La respuesta a estos retos ha sido una reforma del Estado que adecua nuestras instituciones a las diferentes necesidades de la sociedad, para que frente a las nuevas realidades, las instituciones puedan fortalecer la soberanía y hacer avanzar la democracia, la justicia social y la libertad..

"Gobernar a la ciudad de México, manteniendo consensos y fortaleciendo la capacidad de respuesta a los problemas, requiere la construcción de relaciones e instituciones nuevas. Las prácticas de gobierno en el Distrito Federal, al reconocer el

pluralismo, han ampliado el ejercicio de las libertades y la cercanía del gobierno con los ciudadanos.

"Ahora, un paso de gran trascendencia hacia el fortalecimiento de la vida democrática en el país, será transformar la actual forma de gobierno del Distrito Federal como órgano dependiente de la administración pública federal en una nueva estructura institucional que garantice la seguridad y la soberanía de los Poderes de la Unión y, a la vez, la existencia de órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos.

"Los habitantes de la ciudad de México participarán en la elección de sus autoridades propias, avanzándose, así, en hacer compatibles los derechos políticos locales con la garantía de unidad y con el ejercicio de las facultades de los poderes de la Unión en la capital de la República...

"Al gobernar a través de un Departamento del Distrito Federal se inició una relación especial con los habitantes de la ciudad de México, En los años de 1940 y 1950 ésta se vio reforzada por altos niveles de inversión pública y gasto, que lograron importantes beneficios para sus habitantes. Puesto que la mayor parte de la población y las fuerzas políticas tenían horizontes de mejoría por la situación general de la economía y las políticas de gasto y subsidio que se realizaban en la capital de la República, la preocupación por nuevas formas de participación política en la vida de la ciudad no fue asunto central.

"En estas décadas, la ciudad de México vive una profunda transformación. Aquí se da uno de los procesos más vertiginosos de migración, de cambios en la estructura productiva que llevaron a un acelerado desarrollo industrial y de los servicios, de cambios en la composición de la población, de impactos muy rápidos sobre la organización de la vida urbana y del desarrollo de un creciente pluralismo y formas nuevas de comunicación. La ciudad de México pasó de tener menos de un millón de habitantes a constituir una zona metropolitana que hoy alcanza los 16 millones de habitantes. En 40 años, ocurrió aquí, lo que en otras ciudades ha llevado siglos. De ese tamaño ha sido el cambio de las expectativas, y las necesidades de respuesta institucional. Así de compleja ha sido la necesidad de consolidar visiones e intereses encontrados, para lograr la convivencia armónica de los habitantes de la ciudad y la ciudad con el resto de la República.

"Estos cambios fueron dando lugar a un debate creciente sobre el destino de la ciudad y de sus instituciones políticas. Ahí surgen aportaciones de los partidos políticos para reformar la ciudad, se realizan cambios que llevaron al fortalecimiento, en su momento, del consejo consultivo y a la creación de las delegaciones políticas. La aparición de nuevos movimientos y reclamos del más diverso orden fueron muestra de una sociedad que cambiaba con velocidad y requería que se renovara la manera como se estructuraba la administración y la vida política.

"Este proceso de propuesta y discusión se acelera con el aumento de la competencia electoral y la presencia de diversas fuerzas políticas en la capital, así como con la reacción social que seguiría a los sismos de 1985. Para entonces, la pluralidad se había establecido plenamente en nuestra ciudad en todas sus expresiones: partidistas, culturales y de diversidad social..

"En respuesta a esta nueva realidad fue creada la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual ha contribuido a la construcción de mejores respuestas a los nuevos reclamos en un clima de respeto a la pluralidad...

"Para garantizar la soberanía de los Estados y la seguridad de los poderes de la Unión, es indispensable la existencia del Distrito Federal. Si los poderes de la Unión no actuarán con libertad en el territorio donde se encuentran, si un poder local disminuyera las atribuciones y facultades que el pueblo, ejerciendo su soberanía, les dió, estaríamos desconociendo nuestra esencia federalista y el principio básico de cohesión e integración nacional que está en el origen de la República...

"Asimismo, hacen posible este cambio el haber alcanzado una franca mejoría fiscal en el Distrito Federal que le da mayor autonomía y lo hace menos dependiente de los apoyos federales y, haber desarrollado prácticas políticas favorecedoras del diálogo y respetuosas del pluralismo que han encauzado por vías institucionales las distintas divergencias...

"El proyecto que se propone, ha sido resultado de un largo proceso social y, en particular, fue producto de numerosas aportaciones de cada una de las fuerzas políticas de la ciudad de México. En los espacios de concertación que para el propósito se establecieron, se fue construyendo una agenda común y puntos de acuerdo que han permitido encontrar una salida a un debate que parecía no tener solución.

"Es claro que una transformación de esta magnitud no puede lograr la conciliación de todos los puntos de vista y realizar, en un sólo momento, todos los avances que cada uno representan. Lo importante es que habrá un plazo para un cambio ordenado que resuleva la esencia del debate histórico y le abra, a la ciudad de México, nuevas opciones democráticas del desarrollo.

"Por existir en el mismo espacio territorial del Distrito Federal un interés político de la ciudadanía de la ciudad de México en los asuntos de carácter urbano, de administración y gobierno, y la necesidad de ejercer cabalmente las funciones federales, se propone esta nueva forma de organizar el gobierno del Distrito Federal sin violentar la tradición histórica constitucionalista que, desde 1824, ha sentado las bases de organización política del Distrito Federal dentro de las facultades del Congreso de la Unión.

"Por ello, esta iniciativa propone modificar diversos artículos constitucionales y cambiar la denominación del actual Título Quinto. Es en este título donde se encuentra el cambio fundamental de esta iniciativa, al proponer la nueva organización del gobierno del Distrito Federal. Se propone que se denomine "De los estados y del Distrito Federal". Para dar claridad al hecho de que el gobierno del Distrito Federal es de distinta naturaleza que el de los estados de la República, teniendo características propias."²⁰⁶

b) Estudio de la reforma.

Las múltiples adecuaciones que se hacen a la Constitución en este decreto tienen por objeto regular una nueva naturaleza jurídica para el Distrito Federal, implementando un sistema semi-parlamentario en la designación del Jefe de Gobierno para esta nueva "Entidad Federativa".

Adiciona la denominación del Título Quinto "*De los Estados de la Federación*" a "*De los Estados de la Federación y del Distrito Federal*". En el artículo 31 se adiciona que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos así de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios donde residan. En el artículo 44 se puntualiza que "*La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.*

²⁰⁶ Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 6 de julio de 1993, págs. 2500 a 2503.

En cuanto al Congreso de la Unión, la reforma al artículo 73 instituye su facultad para legislar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, disposición normativa que tiene el alcance de la Constitución del Distrito Federal, asimismo, se le faculta para establecer Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Por lo que hace a las atribuciones exclusivas de los diputados, se ven reformadas y adicionadas en el artículo 74, se precisa que lo son, examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones necesarias para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior. Al Senado se le faculta en la fracción IX del artículo 76 para nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los nuevos supuestos especiales previstos en la Constitución.

A Los tribunales de la Federación se les asigna la prerrogativa de conocer de recursos de revisión que se interpongan contra resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo (artículo 104).

Las controversias entre estados, Distrito Federal, sus poderes y órganos de gobierno del Distrito Federal, en cualquier combinación de éstos, de acuerdo con el artículo 105, serán con la reforma, materia de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En su primer párrafo el artículo 119 recibe el contenido original del artículo 122 que disponía lo relativo al principio de garantía federal, protección de los Estados por las autoridades federales en caso de peligro exterior o desorden interior, ello para dejar al artículo 122 disponible para regular lo relativo al Distrito Federal.

En el artículo 122 se crea la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con 40 asambleístas y limitadas para legislar en materia de tribunales y en las que le atribuyese el Estatuto de Gobierno así como iniciar leyes para el Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, se encarga la titularidad del Ejecutivo a un *Jefe del Distrito Federal*. El titular del ejecutivo en el Distrito Federal, sería nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes de la Asamblea, Diputados o Senadores electos en el Distrito Federal que pertenezcan al partido político con el mayor número de asientos en la propia Asamblea. Esta forma de designar al titular del D. F. nunca entró en vigor, ello ya

que de acuerdo con su transitorio quinto, la primer designación con el sistema aprobado se haría en diciembre de 1997, pero mediante reforma de agosto de 1996 se modificó nuevamente este artículo, precisando que la elección, del ahora Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sería por elección universal, libre y secreta y entraría en vigor en el propio mes de diciembre de 1997.

**13. Decreto publicado en el Diario Oficial de 19 de abril de 1994.
(Decreto que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Primero. Que en virtud del Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia, firmado el 27 de enero de 1994 por ocho partidos políticos nacionales y sus respectivos candidatos a la Presidencia de la República, nos comprometimos a promover las reformas legislativas necesarias a efecto de garantizar el cumplimiento de los acuerdos en materia de imparcialidad de las autoridades electorales y la transparencia de las elecciones federales de 1994.

"Segundo. Que para tal efecto consideramos necesario atender la propuesta de los propios partidos y de diversos grupos de la sociedad en el sentido de reforzar la autonomía de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral mediante el cambio en la forma de su integración.

"Tercero. Que analizada la experiencia de México, así como la legislación comparada en la materia, hemos llegado al consenso de proponer una forma de integración de los órganos de dirección electoral que dé solución al conflicto inherente al hecho de que los partidos políticos sean juez y parte en la contienda electoral. A tal efecto, proponemos depositar en manos de los representantes de los Poderes de la Unión y de un grupo de ciudadanos de reconocido prestigio e imparcialidad la facultad de voto en el máximo órgano de dirección electoral federal.

"Los partidos políticos seguirán contando con el derecho de representación en los órganos electorales, pero esa representación se realizará sólo con voz. En consecuencia, sin afectar la actual representación de los Poderes de la Unión, proponemos fortalecer la participación de ciudadanos provenientes de distintas profesiones y experiencias

mediante la supresión del requisito de poseer título profesional de abogado para aspirar a ocupar el cargo de consejero magistrado, y en consecuencia modificar esa denominación por la de consejeros ciudadanos.

"Cuarto. Que para asegurar el mas amplio consenso en respaldo de las tareas y responsabilidades que los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección electoral federal habrán de cumplir, es conveniente depositar en los partidos políticos, a través de sus grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados, el derecho de propuesta de candidatos a esos cargos, en la forma y términos que disponga la Ley Reglamentaria.

"Quinto. Que en iniciativa por separado, oportunamente someteremos a la consideración de esta soberanía las reformas correspondientes al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales."²⁰⁷

b) Estudio de la reforma.

Pretende reforzar la autonomía de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral, mediante el cambio en la forma de su integración. Deposita en manos de los representantes de los Poderes de la Unión y de un grupo de ciudadanos de reconocido prestigio e imparcialidad, la facultad de voto en el máximo órgano de dirección electoral federal. Radica en los partidos políticos a través de sus grupos parlamentarios, el derecho de propuesta de candidatos a estos cargos. Dispone que la organización de las elecciones se hará por un organismo público autónomo con la participación de los ciudadanos; la autoridad de dicho organismo se integrará por consejeros, consejeros ciudadanos designados por el Poder Legislativo y Ejecutivo, y por representantes de los Partidos Políticos. Los magistrados del Tribunal Electoral deberán satisfacer los requisitos que se establecen para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia

**14. Decreto publicado en el Diario Oficial de 1° de julio de 1994.
(Decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

²⁰⁷ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes. 1999.

NO APARECE TEXTO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EN DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

b) Estudio de la reforma.

Posibilita a los mexicanos hijo de padre o madre extranjero a pretender ocupar la primera magistratura del país, al eliminar el requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento.

Se considera inadecuado, ello ya que en un mundo de creciente globalización y con la tendencia natural del mexicano de admirar lo extranjero y minimizar lo nacional, ello si de por sí es grave, lo es más y muy arriesgado tratándose del Presidente de la República.

PRESIDENTE:	Total de reformas por:		Total Acumulado por:		Origen de las reformas en %:			
	Decreto	Articulo	Decreto	Articulo	Presidente		Otros	
Miguel de la Madrid	Ejec 14	Ejec 55	Ejec 91	Ejec 225	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>
Hurtado	Otro 5	otro 8	otro 23	Otro 49	80%	82%	20%	18%
Carlos Salinas de Gortari	Ejec 8	Ejec 23	Ejec 99	Ejec 248	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>
	Otro 6	Otro 30	Otro 29	Otro 79	77%	76%	23%	24%

Total de reformas acumuladas por decreto: 128

Total de reformas por artículo: 327

B. ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN

(1o. de diciembre de 1994 al 30 de noviembre de 2000)

1. Decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1994. (Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"La Constitución es el ordenamiento supremo que, surgido de nuestras luchas históricas y de nuestros mas amplios consensos, recoge la voluntad nacional de los mexicanos y da sustento a nuestro Estado de Derecho. La Constitución ha orientado la construcción del país, señala las pautas para avanzar en la democracia hacia la

convivencia justa y segura que todos anhelamos y expresa nuestra voluntad de mantener la unidad de la República en un pacto federal que garantice a sus integrantes, Federación, estados y municipios, una vida justa y armónica...

"La Constitución deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito; y les encomienda la custodia del orden constitucional y legal. Por eso, una Suprema Corte de Justicia Libre, autónoma fortalecida y de excelencia, es esencial para la cabal vigencia de la Constitución y el Estado de Derecho que elle consagra. En la Suprema Corte de Justicia la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio entre los poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así también, la Suprema Corte es depositaria del supremo mandato de velar por la Unión de la República, dirimiendo las controversias entre estados, municipios, el Distrito Federal y la Federación. En la Suprema Corte reside asimismo el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apegue estrictamente al orden que la Constitución consagra. De ahí que un régimen de plena vigencia del Estado de Derecho y un sistema de administración de justicia y seguridad pública justo y eficiente, requiere de un Poder Judicial mas independiente y más fuerte.

"En esta iniciativa se somete a la consideración de esa Soberanía un conjunto de reformas a la Constitución para avanzar en la consolidación de un Poder Judicial fortalecido en sus atribuciones y poderes, más autónomo y con mayores instrumentos para ejercer sus funciones. Estas reformas entrañan un paso sustantivo en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático, fortaleciendo al Poder Judicial para el mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión, creando las bases para un sistema de administración de justicia y seguridad pública que responda mejor a la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado de Derecho pleno...

"Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones, exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario

revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo. En esa misma perspectiva, se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de las funciones administrativas de la Suprema Cortes para facilitar la eficiencia en ambas.

“En el ámbito de la procuración de justicia, la Procuraduría General de la República debe consolidarse como protectora de los intereses de la federación y fortalecer su carácter de representante de la sociedad y su capacidad para perseguir los delitos. En este sentido, un paso decisivo es dotar a este órgano de una mayor legitimidad republicana, al someter la designación de su titular a la aprobación del Senado.

“Por otra parte, para alcanzar la seguridad que demandan los mexicanos es necesario sentar las bases legales para un sistema nacional de seguridad pública que facilite la coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno.

“Esta situación únicamente podrá remediarse por medio de una reforma que incorpore sistemas de justicia y seguridad mas modernos, mas eficientes, sistemas acordés con las necesidades y los reclamos de nuestros tiempo. Esta iniciativa es un primer paso que atiende los aspectos constitucionales que deben modificarse para avanzar en la reforma del Poder Judicial y de los órganos y sistemas de seguridad pública.

“La iniciativa plantea la reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los estados y los municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los Poderes de las entidades federativas, o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración' de los distintos órganos federales, locales y municipales.

“Asimismo, se propone abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de

Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el Procurador General de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional.

“Adicionalmente a los cambios propuestos en lo concerniente a las competencias judiciales de la Suprema Corte de Justicia, la iniciativa propone que sus atribuciones administrativas sean asignadas a un órgano de nueva creación. Este órgano se integraría por personas designadas por los tres Poderes de la Unión, quienes ejercerían sus funciones por un tiempo limitado y serían sustituidos mediante un sistema de escalonamiento. Con la liberación de las cargas de trabajo administrativo, el Pleno de la Suprema Corte contará en adelante con mayor tiempo para el desahogo de sus funciones jurisdiccionales.

“Este órgano de administración sería responsable de velar por la independencia de los jueces y magistrados, y cuidaría que en todo momento se apliquen estrictamente los principios de la carrera judicial, a fin de garantizar la adecuada calificación de las personas que asuman la función jurisdiccional.

“La iniciativa propone un procedimiento más riguroso para la aprobación por el Senado de la República, de los nombramientos de ministros propuestos por el titular del Ejecutivo Federal. Su comparecencia pública y el voto favorable de dos terceras partes de los miembros de ese órgano legislativo, serán requisitos para otorgar dicha aprobación. Se propone, asimismo, modificar el régimen de ingreso a la Suprema Corte, estableciendo requisitos e impedimentos más exigentes, que garanticen que la persona propuesta reúna calidad profesional y vocación judicial suficientes para el cabal cumplimiento de su responsabilidad. En congruencia tanto con sus nuevas atribuciones como con la necesidad de facilitar la deliberación se propone la reducción en el número de ministros que integran la Suprema Corte.

“A fin de garantizar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se actualice y su función se legitime periódicamente se propone que los ministros que la integran ocupen el cargo por un periodo determinado y que su sustitución se lleve a cabo de manera escalonada. Al constituirse nuestra Suprema Corte en un auténtico tribunal constitucional, deberá mantenerse actualizada para garantizar que la interpretación

constitucional sea armónica con las condiciones culturales, sociales y económicas al momento de su aplicación. Debido a la duración temporal del cargo, se instituye el derecho de los ministros a un haber por retiro, con lo que se garantiza que la función jurisdiccional se ejerza con independencia.

"El Ministerio Público, como responsable de los intereses de la sociedad, que actúa como una institución de buena fe, cumple una función básica en la defensa de la legalidad al perseguir los delitos que atenten contra la paz social. Este es el fundamento que justifica que esa institución tenga, en principio, encomendado el ejercicio de la acción penal de manera exclusiva y excluyente. Sin embargo, la iniciativa prevé la creación de instrumentos para controlar la legalidad de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, con lo que se evitará que, en situaciones concretas, tales resoluciones se emitan de manera arbitraria.

"Por último, la iniciativa plantea las bases de un Sistema Nacional de Seguridad Pública en el que la Federación, los estados y las municipios deberán garantizar una política coherente en la materia. Esta debe incluir, entre otros elementos, la integración de un sistema nacional de información sobre delincuentes y cuerpos policiales, la coordinación de elementos humanos y materiales entre los distintos niveles de gobierno en la prevención y el combate a la delincuencia, y la profesionalización creciente de estas corporaciones y su vinculación de manera renovada con la comunidad para recuperar su prestigio y credibilidad a través del cumplimiento cabal y respetuoso de su deber..."²⁰⁸

b) Estudio de la reforma.

En lo concerniente a la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reduce el número de ministros de 26 a 11, volviendo así al número de miembros establecido en el artículo 94 del texto original de la Constitución de 1917. El número de integrantes de la Suprema Corte responde a la necesidad de abatir los rezagos acumulados que, en ocasiones, llegaron a ser muy considerables. En 1928, el número de ministros se elevó de once a dieciséis porque el rezago era de casi 16,000 asuntos; en 1934, el número se elevó a veintiuno y, no obstante, el rezago se mantuvo en 16,000 asuntos, en 1950, además de crearse los Tribunales Colegiados de Circuito, se previó la

²⁰⁸ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

existencia de cinco ministros supernumerarios, lo cual no impidió que el rezago llegara a ser cercano a los 38,000 asuntos.

Para el nombramiento de ministros entre la Cámara de Senadores y el Presidente de la República, la iniciativa propuso que el voto mediante el cual se llevara a cabo la aprobación de los nombramientos que hiciera el Presidente de la República se elevara a las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes en la sesión correspondiente, en esta parte de la iniciativa se reformó por los senadores y cambiaron el sistema de designación a una propuesta en terna por el Presidente de la República y elección por el órgano legislativo; se varió la temporalidad de la función de ministro, estableciendo que ocupen el cargo durante quince años, y que su sustitución se lleve a cabo de manera escalonada. Se proponen nuevos requisitos de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia para fortalecer su independencia se dispone que el Presidente de la República no pueda nombrar a aquellas personas que con seis meses de anterioridad hubieran ocupado los cargos de Secretario de Estado, Jefe del Distrito Federal, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal o Gobernador de algún estado. Con esta propuesta se busca garantizar que factores de carácter político no interfieran en la asignación de los ministros y que se tome en cuenta la vocación judicial, la ampliación de cinco a diez años de la expedición del título profesional de abogado la supresión de la edad máxima de ingreso y la reducción a un año del periodo de residencia en el país antes de la designación, y se plantea que durante los dos años siguientes a su retiro del cargo de ministro, la persona que lo hubiere ocupado quede impedida para desempeñarse como Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Jefe del Distrito Federal, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal o Gobernador de algún estado, así como para actuar como patronos, abogados o representantes ante los órganos del Poder Judicial de la Federación. Estos impedimentos regirían incluso si los servidores públicos gozan de licencia para separarse de su cargo.

Con la reforma se lleva a cabo una profunda modificación al sistema de competencias de la Suprema Corte de Justicia para otorgarle de manera amplia y definitiva, el carácter de tribunal constitucional. La posibilidad de declarar la

inconstitucionalidad de normas con efectos generales es una de las más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia, el hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del Poder Público. La supremacía constitucional es una garantía de todo Estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos, federal o locales, se nutrirá una auténtica cultura constitucional que permite la se hace plenamente vigente la supremacía constitucional.

El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre uno o más estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos. Los mencionados supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando. Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar.

El segundo proceso que recoge el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de 33% de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores de las legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. El Procurador General de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución

Lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el Procurador General de la

República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución.

En la reforma se modifica la fracción XVI del artículo 107 constitucional a fin de dotar a la Suprema Corte de Justicia de las atribuciones necesarias para permitirle valorar el incumplimiento de las sentencias de amparo, al punto de decidir si el mismo es o no excusable. Esta posibilidad permite que los hechos sean debidamente calificados y que se decide cómo proceder en contra de la autoridad responsable; adicionalmente, se establece en la misma fracción XVI la posibilidad del cumplimiento sustituto de las sentencias. Finalmente, introduce en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, la figura de la caducidad en aquellos procedimientos tendentes a lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo.

La fracción XII del apartado B del artículo 123, se reforma a fin de precisar que en adelante corresponderá a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento y resolución de los conflictos suscitados entre ella y sus funcionarios y empleados y al Consejo de la Judicatura Federal el de todos aquellos que se promuevan por funcionarios o empleados de los demás tribunales federales. Con lo anterior se pretende fortalecer la autonomía del Pleno de la Suprema Corte, impidiendo que ningún órgano pueda interferir en su régimen interno.

Se modifica el artículo 100 constitucional a fin de que las funciones administrativas que hasta ahora ejerce la Suprema Corte recaigan en un Consejo de la Judicatura Federal integrado por siete miembros, el cual lo presidirá el ministro que resulte electo para presidir la Suprema Corte. De los seis miembros restantes del Consejo, dos serán designados por la Cámara de Senadores, tres electos por insaculación entre los jueces de Distrito y magistrados de Circuito y uno designado por el Presidente de la República. Salvo en el caso del Presidente de la Suprema Corte, los miembros del Consejo durarán en su cargo cinco años, llevándose a cabo su renovación de manera escalonada.

Con los cambios a los artículos 110 y 111 constitucionales respectivamente, se hace a los miembros del Consejo de la Judicatura Federal sujetos de juicio político y se les otorga la correspondiente inmunidad procesal.

Entre las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal que deben ser destacadas, se encuentren las relativas al nombramiento, adscripción, promoción y remoción de jueces y magistrados, es decir, las cuestiones relativas a la carrera judicial.

De acuerdo con la adición que se propone al artículo 94, al Consejo le corresponderá también la delimitación territorial de los circuitos y distritos judiciales de todo el país, así como la determinación del número de órganos y las materias que estos deban conocer. El Consejo realiza la vigilancia y supervisión de los órganos jurisdiccionales así como de las conductas de sus titulares, en concordancia con la competencia que le corresponde para el nombramiento y remoción de esos funcionarios.

Igualmente, en el artículo 100 se faculta al Consejo de la Judicatura Federal para que tenga competencia para formular el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, excepción hecha del que para sí misma elabore la Suprema Corte de Justicia. Para desarrollar el cúmulo de atribuciones en el artículo 100 igualmente se faculta al Congreso para emitir acuerdos de carácter general a fin de ir estableciendo la normatividad necesaria para lograr una eficiente administración de justicia.

Se plantea la derogación del párrafo cuarto de la fracción III del artículo 116 constitucional, que planteaba un esquema de nombramiento rígido para los jueces en los estados. Con ello se posibilita que cada entidad federativa adopte el esquema de organización judicial que considere más conveniente para ampliar los principios de la carrera judicial que anuncia el párrafo segundo de la fracción antes invocada.

En cuanto al régimen judicial del Distrito Federal se plantea incluir en la fracción VII del artículo 122 constitucional, las disposiciones necesarias para crear el correspondiente Consejo de la Judicatura a efecto de que asuma las funciones administrativas que por su naturaleza le son encomendadas. Por congruencia se modifican el párrafo tercero del artículo 108, el segundo del 110 y el quinto del 111 constitucionales a fin de hacer sujetos respectivamente, de responsabilidad, del juicio político y de inmunidad procesal a los miembros de los consejos de las judicaturas locales.

Para sujetar al control de legalidad las resoluciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, se deja al legislador ordinario el definir la vía y la autoridad competente para resolver estas cuestiones; se adiciona un párrafo al artículo 21

constitucional a fin de disponer que la ley fije los procedimientos para impugnar las resoluciones del Ministerio Público que determinen el no ejercicio de la acción penal. De esta manera, la reforma plantea que el Congreso de la Unión o, en su caso, las legislaturas locales analicen quiénes habrán de ser los sujetos legitimados, los términos y condiciones que habrán de regir al procedimiento y la autoridad competente que presente la cuestión para su resolución que podrá ser jurisdiccional o administrativa.

En cuanto al nombramiento del Procurador General de la República como representante del interés de la Federación debido a que la Constitución le otorga al Procurador General de la República el carácter de representante de los intereses de la Nación en las materias del juicio de amparo y las controversias y las acciones de inconstitucionalidad, se somete el nombramiento que haga el Ejecutivo Federal a la ratificación del Senado de la República.

La modificación constitucional redefine, a nivel constitucional, las bases sobre las cuales debe regirse la seguridad pública en todo el país; se establece en el artículo 21 constitucional la obligación del Estado de velar por la seguridad pública de los gobernados, señalando el mandato para que todos los cuerpos de seguridad pública que pertenezcan a la Federación, entidades federativas y municipios se organicen bajo los principios de legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia. En este sentido, se contempla la obligación de la Federación, de las entidades federativas, Distrito Federal y de los municipios para coordinarse en esta materia. Se faculta al Congreso de la Unión para expedir la ley que fije las bases para la coordinación entre los tres niveles de gobierno, en el marco de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

2. Decreto publicado en el Diario Oficial de 2 de marzo de 1995.

(Decreto que reforma el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"México debe profundizar los cambios estructurales en su economía y en su vida política, con el propósito alcanzar un desarrollo con justicia social como lo reclama la población.

“Esos cambios constituyen la respuesta del país a nuevas circunstancias mundiales, caracterizadas por una creciente interrelación entre las naciones, por una revolución científica y tecnológica y por una aguda competencia por los mercados y los capitales. También son respuesta a las transformaciones internas propias de una sociedad diversificada, plural compleja y con necesidades de amplios grupos de la población que aún no cuentan con condiciones de vida digna. Hoy, además se enfrentan a una crítica situación financiera, fenómeno que es resultado, principalmente, de un desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos y de una inestabilidad inusualmente aguda en los mercados financieros...”

“A fin de continuar con la transformación estructural de la economía, es que propongo hacer posible la participación social y privada en los ferrocarriles y las comunicación vía satélite, actividades estratégicas reservadas hasta ahora en exclusiva al Estado. En consecuencia, la presente iniciativa contiene la propuesta para reformar el párrafo cuarto del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”

“No fue sino hasta la reforma del Artículo 28 Constitucional de principios de 1983, cuando se incluyó a los ferrocarriles como un área estratégica y, por tanto, reservada de manera exclusiva al Estado. Esta inclusión se explica, en parte, como un reconocimiento al hecho de que el Estado operaba ya, en su totalidad, el sistema ferroviario...”

“El cambio de régimen constitucional propuesto no significa eliminar responsabilidades del Estado frente a las comunidades que dependen, para su abasto y transporte, del ferrocarril. Por una parte, se busca abrir oportunidades al esfuerzo de los particulares en la actividad ferroviaria, para contar con un transporte moderno, eficiente y de bajo costo, que preste a la sociedad mejores y más completos servicios y, por la otra, fortalecer la intervención regulatoria del estado, mediante los instrumentos legales y administrativos, para asegurar que los ferrocarriles contribuyan a la sociedad y cumplan con el sentido de servicio público que les caracteriza. De ser aprobada la presente iniciativa, en su oportunidad enviare al H. Congreso de la Unión las diversas correspondientes a las leyes secundarias, que precisarán las distintas formas y campos de actividad en los que podrá participar la inversión privada en el sistema de transporte

ferroviario, en condiciones que permitan alentar la competencia, aseguren el acceso no discriminatorio al servicio y propicien la explotación y operación eficiente del mismo.

“Para motivar la inversión privada, se requiere un marco transparente que promueva y dé certeza a la inversión y asegure su permanencia en el sector, al tiempo que, a través de la utilización de tecnologías permita su real modernización y dé respuesta a los esfuerzos de la población por alcanzar más altos niveles de competitividad y desarrollo.

“En todo momento, el gobierno de la República velará por el respeto a los derechos laborales de los trabajadores ferrocarrileros a quienes tanto reconocemos y de quienes esperamos renovados esfuerzos. La modificación en el marco regulatorio del sector ferroviario garantizará a trabajadores y cuadros técnicos el cumplimiento de las obligaciones que marca la ley. Promoverá asimismo, más amplias oportunidades de empleos bien remunerados para los trabajadores del transporte ferroviario.

“En congruencia con lo anterior, la presente iniciativa de reforma constitucional en materia de ferrocarriles, que por el conducto de esa soberanía presento a la consideración del H. Constituyente Permanente, se sustenta en cuatro razones fundamentales.

“Primera.- La importante transformación de las relaciones entre sociedad y gobierno, de las estructuras económicas del país y de las comunicaciones y el transporte modifican los principios que explicaron la definición de los ferrocarriles como una actividad cuyo desempeño corresponde exclusivamente al Estado;

“Segunda. - La escasez de recursos públicos imposibilitó al Estado a realizar las inversiones inaplazables que requiere la modernización de los ferrocarriles mexicanos a fin de hacer de esta actividad un instrumento de promoción del desarrollo;

“Tercera.- La necesidad de ampliar el acceso a la creatividad y energía de los particulares en el desarrollo económico nacional para que, mediante la aportación de trabajo, tecnología e inversión, permitan al Estado concentrar mayores acciones y recursos en el cumplimiento de sus objetivos básicos; y

“Cuarta.- La convicción de que no necesariamente un Estado propietario ejerce una más eficaz rectoría sobre la actividad ferroviaria. En un Estado de Derecho, son las

leyes las que garantizan que la autoridad pueda llevar a cabo la regulación y supervisión que se requiere para modernizar y desarrollar cada sector productivo.

"Por otra parte, la presente iniciativa contiene la propuesta de modificar el propio párrafo cuarto del Artículo 28 constitucional en materia de comunicación vía satélite.

"En México, los beneficios de la comunicación satelital se han traducido en mejores enlaces entre comunidades dispersas, en mecanismos de modernización de la actividad económica y en el fortalecimiento de la identidad nacional a lo largo de todo el territorio. Con el fin de diseñar estrategias que beneficien a un mayor número de usuarios y lograr que se induzca un crecimiento acelerado y eficiente en materia de comunicación vía satélite, la tendencia internacional muestra que las funciones de regulación y fomento permanezcan bajo el control del Estado, mientras que la creación de infraestructura y la prestación de los servicios sean atendidas por la inversión e iniciativa privada...

"En suma, la mayor competencia y el avance tecnológico en el campo de las comunicaciones vía satélite, que se genera en nuestro país como en el resto del mundo, requiere de esta reforma a la Constitución. La presente iniciativa plantea que la comunicación vía satélite adopte el carácter de actividad prioritaria, donde confluayan la participación estatal con la de los particulares, en los términos de la legislación secundaria. Al igual que en materia ferroviaria, de ser aprobada la presente iniciativa, someteré a la consideración del H. Congreso de la Unión una propuesta legislativa para regular la comunicación vía satélite, la cual considerará, en su orientación, los siguientes principios fundamentales:

"Primero.- El Estado mantendrá la rectoría en las comunicaciones vía satélite a fin de salvaguardar, en todo tiempo, la seguridad y los intereses soberanos de nuestra Nación;

"Segundo.- Los particulares podrán participar en el establecimiento, operación y explotación de satélites, mediante concesiones que otorgue el gobierno federal, en el entendido de que las posiciones orbitales y las frecuencias correspondientes, quedarán bajo el dominio del Estado;

"Tercero.- El desarrollo de las comunicaciones vía satélite se llevará a cabo de manera ordenada, con apego a las leyes y los tratados internacionales correspondientes. Deberá promoverse, igualmente, la prestación de servicios eficientes y accesibles;

"Cuarto.- En todo momento deberá fomentarse la competencia en el sector, evitando prácticas que restrinjan el acceso a los servicios o sean discriminatorios a perjuicio de los intereses de los consumidores;

"Quinto.- Los contenidos de las transmisiones vía satélite deberán contribuir al fortalecimiento de los valores culturales y de los símbolos de nuestra identidad nacional;
y.

"Sexto.- Deberá mantenerse la disponibilidad de capacidad satelital para las redes de seguridad nacional, y la prestación de servicios de carácter social, como son la telefonía rural y la educación a distancia...

"Señores legisladores:

"México busca ampliar sus horizontes económicos y tecnológicos para brindar más bienestar a su población. El Estado debe garantizar, como rector constitucional de la economía mexicana, condiciones y oportunidades para que los sectores social y privado puedan participar en la creación de infraestructura, como palanca para el desarrollo del país.

"Debe el Estado, también garantizar que los servicios públicos se presten con oportunidad, eficacia, eficiencia, y honradez, en un marco de competitividad y acceso no discriminatorio, donde prevalezca la observancia de la ley, como postulado último de un estado de Derecho. Esta iniciativa avanza en estos propósitos sin menoscabo de las obligaciones y responsabilidades del estado para bien de México."²⁰⁹

b) Estudio de la reforma.

Replantea la integración de las áreas estratégicas y actividades prioritarias de los renglones económicos en el Estado Mexicano; elimina del primer grupo, el de áreas estratégicas a los ferrocarriles y a las comunicaciones vía satélite, con lo cual, ya no serían susceptibles de ser concesionadas a particulares: con la reforma al cuarto párrafo del artículo 28, propone otorgar concesiones en las materias y participación privada y social, conservando el Estado la rectoría en dichas actividades ahora prioritarias.

3. Decreto publicado en el Diario Oficial de 3 de julio de 1996.

²⁰⁹ Rcd Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

(Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 20 fracción I y penúltimo párrafo; 21, 22 y 73 fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"1.- INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

"1.- La delincuencia organizada es, sin duda, uno de los problemas más graves por los que atraviesa México y toda la comunidad mundial, que en sus diversas manifestaciones, entre las que destaca el narcotráfico, afecta las vidas de miles de seres humanos y atenta contra los principios básicos de la vida comunitaria y de la esencia del Estado, generando descomposición social e inestabilidad política. Se trata, además, de un fenómeno de carácter transnacional, que plantea incluso una amenaza directa para la estabilidad de las naciones y constituye un ataque frontal contra las autoridades políticas de los Estados.

"Los métodos y técnicas que se utilizan en las formas modernas de delincuencia, así como su realización cada vez más violenta y su internacionalización, hacen que la delincuencia organizada observe actualmente una mayor eficacia frente a los medios tradicionales de control estatal, por lo que éstos también deben modernizarse para combatirla eficazmente. Si ello no ocurre, se debilita la capacidad efectiva del Estado para proteger los derechos fundamentales del ser humano.

"2.- El Ejecutivo Federal y miembros del Honorable Congreso de la Unión, conscientes de la gravedad del problema, hemos reiterado en distintas ocasiones nuestro ineludible y permanente compromiso de fortalecer la lucha contra la delincuencia organizada buscando estrategias que puedan resultar más eficaces frente a dicho fenómeno...

"3.- Ahora bien, al plantearse la necesidad de legislar en materia de delincuencia organizada, ha surgido no solamente la posibilidad de dar origen a una legislación especial que se ocupe de ella, sino igualmente la conveniencia de sugerir reformas a la propia Constitución, con el propósito de prever en ésta, con mayor claridad, ciertas bases que permitan la adopción de algunas estrategias procedimentales frente al crimen organizado, que de alguna manera se ha puesto en entredicho su constitucionalidad, porque se ha considerado que podrían implicar vulneración de ciertos derechos

fundamentales. Entre las diversas estrategias que se consideran necesarias para poder actuar eficazmente frente a dicho fenómeno y que han dividido las opiniones en torno a su constitucionalidad, se encuentran, por una parte las intervenciones a los medios de comunicación privada, como son las comunicaciones telefónicas y vigilancia electrónica con autorización judicial y, por otra, la presunción como producto o beneficios del delito de los bienes de personas involucradas en la delincuencia organizada, así como de sumas de dinero, valores, etcétera, que están siendo empleados para promover conductas relacionadas con la delincuencia organizada.

"Igualmente se plantean como estrategias procedimentales, con menos problemas de constitucionalidad, pero que resultan novedosas para nuestro sistema, la remisión parcial o total de la pena por colaboración reciente de miembros de organizaciones criminales en la persecución y desarticulación de éstas, el sistema de recompensas por información validada y efectiva, la colaboración anónima, la protección a testigos claves y reserva de su identidad, entre otras...

"En este orden de ideas, la delincuencia, que es precisamente una manifestación social, ciertamente negativa, también cambia. Algunos individuos y grupos dedicados al crimen se modernizan y perfeccionan su organización y formas de operación, mostrando con frecuencia una mayor eficacia frente a los medios de control estatal, en los diversos órdenes. En consecuencia, los responsables de enfrentarlos, en el marco del derecho y en él, deben igualmente actualizarse agilizar sus procedimientos y mejorar su organización y capacidad de respuesta, para no quedarse rezagadas y ser ineficaces frente al fenómeno delictivo. Es bajo esta perspectiva que debe enfocarse la propuesta que aquí presentamos.

"Insistimos en que debe tenerse presente que la delincuencia organizada es uno de los problemas más graves por los que atraviesa no sólo nuestro país sino la comunidad mundial; que se trata de una delincuencia de carácter transnacional, que ha sido identificada en diversas foros como todo un sistema económico clandestino, con ingresos que sobrepasan el Producto Nacional Bruto de algunas naciones. Se ha hecho la afirmación de que uno de sus componentes principales, el narcotráfico, arroja por sí mismo ganancias exorbitantes e implica, incluso, la evasión fiscal y las prácticas comerciales restrictivas para eliminar la competencia. Se ha resaltado, igualmente, que

otras consecuencias de estas conductas ilegales son el comercio ilícito de armas, el uso de la fuerza física, la corrupción, la pérdida de la seguridad urbana y rural y aún la participación en conflictos políticos y étnicos, por lo que, plantea una amenaza directa para la estabilidad de las naciones y constituye un ataque frontal contra las autoridades políticas de los Estados; en definitiva, debilita el Estado de Derecho y la capacidad efectiva de las instituciones públicas para proteger los derechos fundamentales del ser humano. Por tal razón, la lucha eficiente contra la delincuencia organizada es un presupuesto necesario para fortalecer al Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos en México.

"En los últimos tiempos, el Ejecutivo Federal ha afirmado reiteradamente que "México debe de ser un país de leyes", pues ese es el clamor de todos, en todas partes; por lo que "no podemos fincar nuestras expectativas en la certidumbre de la ley y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento", En efecto "los mexicanos necesitamos, queremos y demandamos un sistema de justicia eficaz; queremos que la ley sea la norma real de la convivencia". Por ello, se ha afirmado también que para hacer frente a la extendida criminalidad a la frecuente violación a garantías individuales y derechos humanos y a la grave inseguridad pública, habrá de emprender una honda y genuina retoma de las instituciones encargadas de la procuración de justicia, en la que se involucren, por una parte, las diversas dependencias del Ejecutivo Federal, y, por otra, se observe una mayor corresponsabilidad de Estados y Municipios, así como que se cultiven nuevas formas de relación entre los Poderes de la Unión, a través de las cuales nos podamos acercar cada vez más, y con pleno respeto y en el marco de nuestras respectivas atribuciones, sumemos nuestra voluntad y creatividad en la construcción de un México mejor...

"En este sentido, con esta fecha los suscritos hemos presentado a la consideración de esa Soberanía la iniciativa de Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada que en el evento de ser aprobada la presente reforma constitucional, desarrollará los cambios aquí propuestos

"Ahora bien, al plantearse la adopción de ciertas medidas necesarias, se ha procurado que éstas se mantengan dentro de los límites constitucionales, sujetándolas a todas ellas a una resolución de autoridad judicial; pero, no obstante eso, existe aún la duda de ciertos sectores de que algunas se encuentren dentro de esos límites. Por tal

razón, y ante lo indispensable de las medidas, el Ejecutivo Federal y miembros del Honorable Congreso de la Unión proponemos reformar los artículos 16, 21, 22 y 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer, sin lugar a dudas, la base y los límites constitucionales de las mismas.

"La suscripción conjunta de la presente iniciativa por parte del Ejecutivo Federal y señores legisladores del Honorable Congreso de la Unión, refleja la preocupación de ambos poderes por fortalecer la lucha contra la delincuencia organizada ello, sin perjuicio de que durante su discusión sea enriquecida y en su caso modificada durante todo el proceso legislativo, quedando a salvo los derechos de legisladores que la suscriben a emitir su voto en lo particular, incluso en contra, de aquellos artículos que así lo consideren."¹⁰

b) Estudio de la reforma.

Se adiciona un párrafo noveno al artículo 16 de la Constitución, para regular precisamente las intervenciones de medios de comunicación privada, como la telefonía telegráfica o radiotelefonía, o a través de la colocación secreta de aparatos de registro ambiental. Se precisa en la propuesta de reforma, que la intervención de cualquier medio de comunicación privada, o bien la colocación secreta de aparatos tecnológicos, podrán ser autorizados sólo por la autoridad judicial federal, con lo cual su práctica se limita. Pero además se establece que dichas intervenciones se ajustarán a los requisitos y límites que las leyes respectivas prevean. Dada la naturaleza del acto de molestia, se precisa por una parte, que la autoridad competente para expedir el mandamiento únicamente puede ser la judicial y, por otra, que dicha autoridad judicial sea la federal, para restringir el uso de esta diligencia; para mayor garantía de que su uso no se haga arbitraria y descontroladamente, se precisa que quienes las realicen sin las requisitos que la ley prevé, serán sancionados penalmente, aparte de que los resultados de tales diligencias carecerán de todo valor probatorio. La mencionada intervención o interferencia adquiere sentido si se trata de comunicaciones privadas; por esa razón es que se precisa en la propuesta, que las comunicaciones que pueden ser objeto de alguna intervención, registro o interferencia, son las privadas.

¹⁰ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes. 1999.

El artículo 21 constitucional dispone en el primer párrafo que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial y que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando de aquél. En la parte sustancial de este proceso, se consideró necesario reafirmar la subordinación que existía de la Policía Judicial al Ministerio Público, y para esos efectos se estimó necesario que el artículo 21 de la Constitución se refiera expresamente a ese cuerpo policial auxiliar del Ministerio Público, con el nombre de una Policía, tratando de evitar la conexión con el Poder Judicial.

Por lo que hace al artículo 22 de la Constitución Política prohíbe expresamente, entre otras cosas, la confiscación de bienes como pena. La delincuencia organizada, constituye uno de los problemas más graves por los que atraviesa no solo México sino toda la comunidad mundial, ha sido identificada como todo un sistema económico clandestino con ganancias exorbitantes, como es el caso del narcotráfico, además de que propicia sin duda la evasión fiscal y las prácticas comerciales restrictivas para eliminar la competencia; se reforma el artículo 22 constitucional, con la finalidad de posibilitar la aplicación o decomiso de bienes que se encuentren relacionados con la delincuencia organizada y que han sido asegurados por la autoridad ministerial, pertenecientes a miembros de la organización delictiva o respecto de las cuales éstos se conduzcan como dueños.

La conveniencia de generar una legislación específica en torno a la delincuencia organizada, así como la necesidad de que ciertos delitos, que siendo en principio de la competencia del fuero común, pasen al conocimiento de la autoridad federal, lo que plantea sin duda alguna problemas de competencia, se resolvió con la adición de un párrafo a la fracción XXI del artículo 73, atribuyendo al Legislativo Federal para definir los delitos y faltas contra la Federación, y demás de competencia federal, y señalar las penas y medidas de seguridad que por ellos deban imponerse.

**4. Decreto publicado en el Diario Oficial de 22 de agosto de 1996.
(Decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

“Durante esta década México ha vivido una serie de cambios normativos en su orden constitucional que vienen transformando la naturaleza de sus instituciones político-electorales. Estas transformaciones se han sustentado en la intención de fortalecer y consolidar valores fundamentales para la vida democrática del país: la pluralidad partidista; la participación ciudadana; la certeza, la legalidad, la transparencia y la imparcialidad en la organización de los comicios y la solución de las controversias, así como la equidad en las condiciones de la competencia electoral.

“Los cambios realizados por el Constituyente Permanente se han reflejado fundamentalmente en tres ámbitos: las instituciones electorales, los órganos de la representación nacional y el régimen político del Distrito Federal...

“Esta iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos representa la culminación de un esfuerzo que habrá de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de las instituciones políticas y de la vida democrática de la Nación.

“Con el propósito de reforzar el derecho constitucional de los mexicanos de libre asociación con fines políticos asegurando en todo momento que se ejerza en un ámbito de libertad plena y mediante la decisión voluntaria de cada ciudadano, la iniciativa propone que esta prerrogativa, contenida en la fracción III del artículo 35 constitucional, se rija por la condición de ser individual. En el mismo sentido, también se propone establecer en el artículo 41, que la afiliación a los partidos políticos sea libre e individual.

“Por otra parte, se propone modificar la fracción III del artículo 36 relativa a la obligación ciudadana de votar en las elecciones populares, para dar sustento a que la legislación reglamentaria determine el ámbito territorial en el cual los ciudadanos mexicanos podrán ejercer el derecho al sufragio...

“Así, en la iniciativa se materializa un acuerdo trascendente para consolidar la autonomía de la máxima autoridad electoral federal respecto de los poderes públicos. Para tal efecto el Secretario de Gobernación, en su condición de consejero del Poder Ejecutivo dejará de formar parte y de presidir el Consejo General del Instituto Federal Electoral. De igual forma se propone que los consejeros del Poder Legislativo concurren a la integración de ese órgano colegiado con voz pero sin voto, a la vez que se amplía el número de los mismos para que estén representados legisladores de todos los grupos

parlamentarios con afiliación a un partido político en alguna de las cámaras del Congreso de la Unión.

“De acuerdo con la propuesta también se modifica la integración del Consejo General al establecer que la toma de decisiones corresponderá a ocho consejeros electorales nueva figura jurídica que sustituiría a la de los consejeros ciudadanos, así como al presidente del propio consejo.

“Tomando en consideración el carácter estatal de la función electoral, la iniciativa atribuye al Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados la designación de los consejeros electorales y del presidente del consejo mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes a propuestas que formulen los grupos parlamentarios...

“En tal sentido, esta iniciativa propone incorporar en el artículo 41 constitucional, para desarrollar después en la ley reglamentaria, las bases mediante las cuales los partidos políticos puedan disponer de recursos públicos y privados para el desarrollo de sus actividades, tanto las de carácter permanente como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

“Para ello, se propone que prevalezca el financiamiento público sobre el privado, a fin de disminuir el riesgo de que intereses ilegítimos puedan comprometer los verdaderos fines de los partidos, enturbiar el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la contienda política.

“El nuevo sistema de financiamiento público sustituye los actuales rubros por actividad electoral, por actividades generales y por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos por uno destinado a las actividades ordinarias de los propios partidos políticos. Este rubro facilitará que puedan tener un vínculo más estrecho y cotidiano con la ciudadanía a través del sostenimiento de una estructura nacional de carácter permanente. Asimismo, permitirá que las organizaciones partidistas capaciten de mejor manera a sus militantes, propiciando una óptima vinculación con sus electores y constituyéndose en agentes eficaces para la promoción y el desarrollo de la educación cívica y la cultura política democrática...

"La presente iniciativa propone trascendentes reformas a la dimensión del sistema de justicia electoral e introduce nuevos mecanismos jurídicos que le otorgan mayor eficacia y confiabilidad. Las reformas pretenden que dicho sistema se consolide como uno de los instrumentos con que cuenta nuestro país para el desarrollo democrático y para afirmar el estado de derecho.

"Por ello, las reformas que se someten a consideración de esta soberanía, se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez existan, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial.

"Con objeto de hacer compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político-electorales. con la existencia de un tribunal de jurisdicción especializada que ha probado ser solución adecuada se propone que el tribunal electoral se incorpore al Poder Judicial con sus rasgos fundamentales de estructura y atribuciones, pero con las ligas de relación indispensables con el aparato judicial federal, a fin de continuar ejerciendo sus facultades en forma eficaz, oportuna y adecuada.

"De igual manera, la incorporación referida permite hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral. que se corresponde con nuestra tradición y evolución político-electoral.

"Conforme a la propuesta la Corte conocerá sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral al eliminarse de la fracción II del texto vigente del artículo 105 constitucional la prohibición existente ahora sobre este ámbito legal.

"Se propone también que el tribunal electoral conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en congruencia en esta

misma iniciativa, se establece un conjunto de principios y bases para los procesos electorales del nivel local...

"Esta iniciativa propone, para culminar un proceso iniciado en 1993, con las reformas al artículo 60 de nuestro ordenamiento fundamental, por las cuales desaparecieron los colegios electorales de las cámaras de Diputados y Senadores que se elimine la calificación de la elección presidencial por la Cámara de Diputados erigida en colegio electoral, para transferir dicha función al tribunal electoral.

"De esta manera, el tribunal electoral, por conducto único de su órgano superior, resolverá las impugnaciones que se hubiesen presentado en los distritos electorales uninominales y, en su caso, procederá a hacer la declaración de validez de la elección y la de presidente electo del candidato que hubiere obtenido el mayor número de votos.

"Para lograr la conformación de un órgano legislativo representativo que a la vez permita la existencia de una mayoría consistente y capaz de ejercer las funciones de gobierno se propone disminuir de 315 a 300 el número máximo de diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional que pueda tener un partido político.

"Con ese mismo propósito la iniciativa plantea que ningún partido político pueda tener un número de diputados por ambos principios de elección, cuyo porcentaje del total de integrantes de la Cámara de Diputados exceda en 8% el porcentaje de la votación nacional emitida a su favor...

"Para enunciar y deslindar la competencia y atribuciones que corresponden a los poderes federales y a las autoridades locales en el Distrito Federal, la iniciativa dedica los cinco primeros apartados del artículo 122 a tales propósitos; de este modo, se destaca que, esencialmente, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en el Distrito Federal corresponden a los poderes de la Unión en el ámbito local que es su sede, para después señalar que en el ejercicio de estas atribuciones concurren las autoridades locales, que son fundamentalmente la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.

"Para que los poderes federales y las autoridades locales convivan de manera armónica, la iniciativa propone asignar las competencias que corresponden a cada uno de los órganos que actúan en el Distrito Federal. De esta forma, se consagran de manera

puntual las facultades que corresponden al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal. Asimismo se establecen las bases a las cuales se sujetará la expedición del Estatuto de Gobierno por el propio Congreso de la Unión y se regula la organización y funcionamiento de las autoridades locales.

"El texto que se propone para el artículo 122, busca preservar la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal como asiento de los poderes de la Unión y capital de la República; acrecentar los derechos políticos de sus ciudadanos y establecer con claridad y certeza la distribución de competencias entre los poderes de la Federación y las autoridades locales. Todo ello, a fin de garantizar la eficacia en la acción de Gobierno para atender los problemas y las demandas de los habitantes de esta entidad federativa..."²¹¹

b) Estudio de la reforma.

La reforma en estudio, constituyó una adecuación importante en materia política, otorga a los ciudadanos del Distrito Federal la capacidad para elegir directamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, además de plantear diversas reformas y adiciones constitucionales; es uno de las más amplios decretos publicados, ya que contuvo movimiento para los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116, y 122.

Se precisó que la asociación política debe ser de manera individual; el artículo 36, varió la parte final de su fracción II, para determinar que el derecho a votar sería en la forma que determinara la ley.

Por lo que hace al artículo 41, se da un gran avance en materia electoral, al crear un organismo autónomo, el Instituto Federal Electoral, manejado por ciudadanos electos como Consejeros Electorales, por los Poder Legislativo y con la participación de los Partidos Políticos. Dispone que el financiamiento público de los partidos políticos se debe dirigir a las actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, la ley determinará los montos, límites, procedimientos para el control de origen, su uso y sanciones. Se elimina la participación del Ejecutivo en este instituto. Consolida la autonomía del Instituto Federal Electoral respecto de los

²¹¹ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

poderes públicos. Modifica la integración del Consejo General, se atribuye a los diputados la atribución de designación de los consejeros electorales, dentro del Consejo General participan representantes de los partidos con voz pero sin voto.

En lo tocante al otorgamiento de constancias de elección de diputados, se dan nuevas reglas, el máximo de diputados por partido baja a 300, se aumenta a 2% la necesaria votación nacional para obtener diputados de representación proporcional, esto en el artículo 54. Al artículo 56 se le incrusta la figura de los senadores de representación proporcional, desnaturalizando el origen del mandato popular a estos legisladores, pues en éstos, se da el caso que no representen ya a un Estado sino a una circunscripción formada por más de uno.

Se establece la competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los términos de la anterior Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral.

Por lo que hace al Distrito Federal, se deroga la fracción VI del artículo 73 constitucional en el cual se facultaba al Congreso para dictar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y para legislar en materia de este ente público. Se deja a la nueva regulación del artículo 122 las facultades legislativas del Congreso de la Unión.

Se agrega a los diputados la facultad para expedir el Bando Solemne de Elección del Presidente de la República, que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En el artículo 94 se incluye al Tribunal Electoral en la integración del Poder Judicial de la Federación.

Por lo que hace a la regulación de las licencias y renunciaciones de ministros de la Suprema Corte, contenido antes en el artículo 99 se incorpora al 98, a fin de dejar libre el primero para la regulación respectiva del Tribunal Electoral.

Se incluye al Tribunal Electoral dentro del Poder Judicial de la Federación rompiendo con una rama previa de justicia administrativa o retenida, concediéndole a este organismo la calificación de la elección del Presidente de la República. El artículo 99 establece la normatividad respecto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Dispone que es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado, con excepción de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II de la CPEUM;

integrado por 7 magistrados electorales, funciona en Sala Superior y Regionales. Su administración, vigilancia y disciplina corresponden a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, integrada con 2 miembros del Tribunal Electoral y 3 del Consejo de la Judicatura, dando igualmente las reglas de designación y duración de los magistrados del tribunal. En el artículo 101 se incluye a estos magistrados en relación con las prohibiciones que contiene.

En el artículo 105 se da a los partidos políticos la posibilidad de interponer recursos de inconstitucionalidad de leyes en contra de las que regulen materia electoral y a la Suprema Corte la facultad para resolver. Se precisa que las leyes electorales deberán ser promulgadas y publicadas cuando menos 90 días antes del inicio del proceso electoral que regirán.

Los artículos 108, 110 y 111 se adecuan a fin de incluir en el título de responsabilidades tanto a los integrantes del Instituto Federal Electoral como a los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por último se da una reforma sustancial en materia de regulación constitucional de la organización y funcionamiento del Distrito Federal, dentro del artículo 122, como consecuencia se democratiza a esta Entidad Pública, pero al mismo tiempo se aleja de su esencia original de espacio sin posibles conflictos de soberanía y/o autonomía de órganos estatales.

Asigna competencia a 6 ámbitos de poder en el Distrito Federal, 3 de carácter federal y 3 de local, consagra de manera puntual las facultades que corresponden al Congreso de la Unión y las de la Asamblea Legislativa del D.F., a la última se le amplían sustancialmente sus atribuciones legislativas, y da las bases para la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Regula atribuciones del Presidente de la República y del Jefe de gobierno del Distrito Federal, el cual por primera vez se regula su elección universal, libre, directa y secreta por los ciudadanos habitantes del Distrito Federal.

Establece la organización de la Administración Pública del Distrito Federal en órganos centralizados, desconcentrados y descentralizados con base en la distribución de competencias que se precisa. Se dan reglas igualmente para el establecimiento de nuevas demarcaciones para la constitución de las autoridades político administrativas de

carácter territorial y, elección de sus titulares de manera indirecta en 1997 y directa a partir del año 2000.

**5. Decreto publicado en el Diario Oficial de 20 de marzo de 1997.
(Decreto por el que se reforma los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"La reforma constitucional propuesta tiene por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía. Con esta medida, se pretende que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana, puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias respecto a los nacionales del lugar.

"Esta reforma constitucional se ve motivada por el hecho de que un número importante de mexicanos que reside en el extranjero, se ve desfavorecido frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad. De esta manera, México ajustaría su legislación a una práctica crecientemente utilizada en la comunidad internacional y, con ello, daría pie para que sus nacionales defiendan de mejor manera sus intereses donde residen, sin menoscabo de conservar su nacionalidad mexicana.

"Cabe destacar que es una característica del migrante mexicano, mantener vivo el apego a sus raíces, su cultura, sus valores y tradiciones nacionales. Además de la restricción constitucional vigente de pérdida de la nacionalidad, ese mismo apego les conduce a que no busquen la adopción de otra nacionalidad, aunque así lo aconsejen sus intereses, ya sean laborales, ciudadanos, de bienestar familiar o de otra índole en el país donde residen. Se daría así con esta reforma un importante estímulo para quienes han vivido en el exterior, toda vez que se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.

"Resulta importante acotar que la migración mexicana tiene una serie de características peculiares por las cuales, el sitio de destino suele ser temporal, comparado con los patrones de conducta de otras naciones. Es recurrente que, después de cumplir un ciclo productivo en otro país los mexicanos busquen regresar a México,

reintegrándose a sus comunidades de origen. Sin embargo, durante ese periodo en el exterior, suelen enfrentar condiciones adversas y en ocasiones discriminatorias por no adoptar la nacionalidad del país receptor. De aprobarse esta reforma constitucional, se subsanarían las preocupaciones de esos mexicanos que, por temor a perder su nacionalidad, no dan el paso para integrarse con plenos derechos a las sociedades donde viven, sea permanente o transitoriamente.

"Independientemente de las decisiones que tomen, los beneficiarios de esta reforma mantienen inalterables sus vínculos con México. Ello coincide con la preocupación del Estado mexicano por fortalecer la protección preventiva de su integridad y de sus intereses, al tiempo que se abrirá para aquellos nacionales que hayan emigrado una mejor perspectiva de desarrollo en su sitio de residencia, en un plano de igualdad frente a los nacionales del país de destino. Esta preocupación hace eco de una sentida demanda de las comunidades mexicanas que radican en el exterior.

"Para proponer este cambio, se tuvieron en cuenta los resultados y las conclusiones de una serie de foros y mesas redondas que realizaron las Cámaras de Diputados y de Senadores, en los que han participado los sectores académico, político, social, cultural y de representantes de mexicanos en el exterior.

"Esta reforma constitucional, que se realizaría en ejercicio de la facultad soberana del Estado mexicano, tanto de identificar y determinar quienes son sus nacionales, como de establecer los supuestos legales que permitan preservar la nacionalidad mexicana, tiene como objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad o ciudadanía.

"En virtud de lo anterior, desaparecerían las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A) del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.

"Se cuida en todo momento que los mexicanos continúen manteniendo lazos con nuestro país. Para lograr este objetivo, se establece una nueva modalidad en el artículo 30 respecto a la transmisión de la nacionalidad, a los que nazcan en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, así como a los que nazcan en el extranjero, hijos de mexicanos por naturalización.

“Por otra parte, se mantienen y fortalecen, tanto en el artículo 30 como en lo relativo a los extranjeros que contraen matrimonio, como en el artículo 37, en lo relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización, acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.

“De igual manera, se agrega un nuevo párrafo, en el artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones derivados de la legislación mexicana, siempre sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales.

“En el marco de esta reforma, resulta indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.

“Por ello, se agrega otro nuevo párrafo también en el artículo 32, en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, tales como los de Presidente de la República, Senadores, Diputados y Gobernadores, así como los de Secretarios de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y todos los que se señalen en otras leyes del Congreso de la Unión, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

“Considerando además, que las Fuerzas Armadas por norma constitucional y legal tienen como misión principal garantizar la integridad, independencia y soberanía de la Nación, el derecho de pertenecer a las mismas y de desempeñar cargos o comisiones en ellas, se reserva igualmente, en el propio artículo 32, de manera exclusiva, a los mexicanos por nacimiento que no posean otra nacionalidad.

“Atendiendo a la finalidad de esta reforma, y considerando que un número significativo de mexicanos por nacimiento han adquirido otras nacionalidades, se prevé conceder un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor de esta reforma, para que

*dichas personas puedan acudir ante las autoridades competentes a efecto de recuperar su nacionalidad mexicana.*²¹²

b) Estudio de la reforma.

Se modificaron, en el artículo 32, las reglas en cuanto al reconocimiento de nacionalidad por nacimiento y por naturalización, en el Apartado A, fracción II se regula que son mexicanos por nacimiento los que nazcan en el extranjero hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de mexicana nacida en territorio nacional; se adicionó una fracción III para regular que, igualmente son mexicanos por nacimiento, los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización.

Se precisa en el Apartado B en cuanto a la nacionalidad por naturalización que se otorgará, cubriendo además de los anteriores requisitos que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional se adiciona, *y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.*

Consecuentemente con el régimen de doble nacionalidad permitido con la nueva regulación de los preceptos constitucionales, el artículo 32 dispone, al efecto que se regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos de doble nacionalidad; así como que el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad.

Se elimina del artículo 37 la posibilidad de pérdida de nacionalidad adquirida por nacimiento.

**6. Decreto publicado en el Diario Oficial de 6 de marzo de 1999.
(Decreto que artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

²¹² Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"Uno de los principales compromisos del Ejecutivo Federal a mi cargo es el sustancial mejoramiento del sistema de justicia en nuestro país..."

"La delincuencia ha venido aumentando a índices alarmantes. Las causas del fenómeno delictivo son diversas: el desempleo o subempleo derivado del periodo de crisis y austeridad económicas, el crecimiento de la población, la corrupción de los elementos que integran los cuerpos de seguridad pública, la impunidad de quienes delinquen y el rezago de un marco jurídico que no ha evolucionado en la misma proporción que la delincuencia, entre otras.

"En México, el grado de organización de la delincuencia es elevado. Existen agrupaciones delictivas que cuentan con grandes capitales obtenidos de sus actividades ilícitas un enorme poder corruptor, tecnologías avanzadas y un sofisticado armamento a su servicio. El Estado requiere de mejores herramientas jurídicas para actuar oportunamente..."

"La reforma de 1993, también modificó el artículo 19 constitucional a fin de hacer patente la garantía de seguridad jurídica en favor del inculpado, precisando la materia del debido proceso legal, a través del auto de procesamiento o de término constitucional. Este auto tiene por objeto, entre otros, determinar con claridad el tema del proceso penal, es decir el tipo de conducta delictiva que se le atribuye a un individuo por el cual deberá juzgarsele. Este artículo también precisa el imperativo constitucional de que un proceso penal debe seguirse forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso.

"La reforma sustituyó el concepto "cuerpo de delito" por elementos del tipo penal. Antes de 1993, para que se librara un auto de formal prisión únicamente debían estar acreditados los elementos objetivos del delito y después de la reforma se debían acreditar todos los elementos del tipo penal - objetivos, subjetivos y normativos -, así como la probable responsabilidad del indiciado; cabe mencionar que los últimos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concretamente el expresado en la tesis jurisprudencial 6/97, han hecho aún más rígido el acreditamiento de los elementos del tipo penal al señalar, con toda claridad, que en el auto de formal -prisión deben estar acreditados, según sea el caso:

"1) La existencia de una acción u omisión que lesionó un bien jurídico o lo ponga en peligro; 2) La forma de intervención del sujeto activo; 3) Si la acción u omisión fue dolosa o culposa; 4) La calidad de los sujetos activo y pasivo; 5) El resultado y su atribuibilidad a la acción u omisión; 6) El objeto material; 7) Los medios utilizados; 8) Las circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión; 9) Los elementos normativos. y 10) Los elementos subjetivos específicos; así como la probable responsabilidad del inculpa-do. Además, deben señalarse todas las modificativas del delito o sus calificativas, por ejemplo: Homicidio (tipo básico); homicidio calificado (tipo complementado); que pesen sobre el inculpa-do en la comisión de una conducta delictiva.

"La presente iniciativa propone reformar el segundo párrafo del artículo 19 para que en el libramiento de un auto de formal prisión se acredite la plena existencia de los elementos objetivos del tipo penal, y la probable existencia de los demás elementos del delito de que se trate, así como la probable responsabilidad del indiciado.

"La reforma a los artículos 16 y 19 propuesta, pretende evitar que la actividad del ministerio público y del juez, durante la fase de preinstrucción - antes del proceso legal -, sea una verdadera etapa de instrucción, es decir, un juicio sumario. El proceso penal no debe estar limitado únicamente a la acreditación de la plena responsabilidad del inculpa-do, pues como se señaló anteriormente, es durante la averiguación previa y la consignación cuando se acreditan todos y cada uno de los elementos del tipo penal...

"En efecto, actualmente resulta conveniente para el inculpa-do sustraerse de la acción de la justicia, ya que no afronta, por ello, consecuencia procesal que afecte sus intereses; por el contrario, el resultado de la evasión le beneficia, ya que suspende el proceso hasta en tanto se logra nuevamente su captura. Además, a la víctima del delito también se le suspende su derecho al resarcimiento del daño que le fue causado, soportando injustamente el agravo ocasionado por el ilícito y las consecuencias de la indebida sustracción del presunto responsable.

"Asimismo, los términos de prescripción de la acción y las sanciones penales no se interrumpen con la fuga del inculpa-do, lo que alienta la evasión a la acción de la justicia el tiempo suficiente para conseguir que opere la prescripción y así obtener una especie de premio para quien evada sus responsabilidades el tiempo necesario.

"Cuando se consigue la recaptura del evadido, una vez puesto éste a disposición del juez, el procedimiento judicial continúa como si fuera procesalmente, el día siguiente a aquél en que el probable responsable se sustrajo de la acción de la justicia. En algunos casos, incluso, puede solicitar y obtener su libertad caucional, lo cual implicaría, por ejemplo, que después de investigar y localizar a un presunto responsable en el extranjero, se le traslade a México después de un juicio de extradición, sólo para que obtenga nuevamente su libertad caucional para estar en aptitud de sustraerse una vez más a la acción de la justicia..."

"Los recursos materiales y humanos que el Estado mexicano empeña en la búsqueda de quienes han decidido sustraerse a la acción de la justicia son de gran consideración; sin duda, la adopción de medidas que señalen una serie de consecuencias jurídicas que desalienten la evasión, repercutirá en una importante disminución de la impunidad representada por el evadido, en una más expedita impartición de justicia para las víctimas de los delitos y en un gran ahorro de recursos para el Estado.

"Por las anteriores consideraciones, se ha estimado la necesidad de adicionar un antepenúltimo párrafo al artículo 20 de la Constitución, a fin de establecer las disposiciones adecuadas para que el procedimiento penal no sea suspendido ante la decisión unilateral del presunto responsable de sustraerse a la acción de la justicia..."

"Los delincuentes, sus cómplices y beneficiarios no deben, bajo ninguna circunstancia, gozar del producto de hechos ilícitos. Esto también es impunidad y representa una grave ofensa a la sociedad.

"Por lo anterior, se somete a esa soberanía la adición de un último párrafo al artículo 22 constitucional en el que se pretende crear una nueva figura jurídica. Esta última ya existe en otros países que, como el nuestro, han buscado nuevas formas y están constante lucha contra la delincuencia ante situaciones que se presentan en la práctica y que con las instituciones jurídicas tradicionales se dificulta enormemente enfrentar..."

"En tal virtud, resulta indispensable someter el interés particular de los miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales al de la sociedad a la que deben proteger. Para lograr lo anterior, la presente iniciativa pretende dejar en claro

que el alto interés nacional no está limitado al interés particular de dichos servidores públicos.

"En este contexto, la iniciativa propone establecer un marco constitucional que permitiría, por una parte, cumplir con el objeto de los sistemas de carrera de las instituciones de seguridad pública y, por la otra, contar con los mecanismos necesarios para remover libremente a aquellos servidores públicos que no cumplan con los requisitos de permanencia que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en el cargo.

"De esta manera, en la legislación secundaria habrán de mantenerse, por una parte las ventajas que ofrecen los sistemas de carrera en lo relativo a la selección, ingreso, formación, capacitación, profesionalización, desarrollo, actualización, promoción, reconocimiento y separación de los miembros de las instituciones de seguridad pública y policiales y, por la otra, se regularía la libre remoción de quienes hubieran dejado de cumplir con requisitos de permanencia.

"Por lo antes expuesto, se somete a la consideración de esa soberanía una propuesta de reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución.

"Actualmente, el primer párrafo de la citada disposición señala que los miembros de los cuerpos de seguridad pública se rigen por sus propias leyes. Dicho precepto ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que tales cuerpos comprenden a los agentes del ministerio público y a la policía que los auxilia, además de otras instituciones encargadas de la función de seguridad pública. En este sentido, y a fin de evitar confusiones, se propone modificar el párrafo primero de la fracción XIII, únicamente para precisar que los miembros del ministerio público y los de la policía que lo auxilia, son parte de las instituciones de seguridad pública y se rigen por sus propias leyes.

"Asimismo, de aprobarse la iniciativa, se adicionaría a la fracción XIII un último párrafo que pondría la libre remoción del cargo de aquellos miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales que no cumplan con los requisitos que las leyes, vigentes en el momento de la remoción, señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que, en ningún caso, proceda reinstalación o restitución de la plaza.

cargo o comisión, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa utilizado para combatir el acto.

"Se reitera que no se trata de eliminar los beneficios de la carrera judicial. Los buenos elementos las instituciones policiales y de seguridad pública deben contar con sistemas que les permitan hacer una carrera profesional, digna y reconocida por la sociedad. Sin embargo, éstos sistemas deben también permitir a las autoridades separar oportunamente a los elementos que abusen de su posición y, corrompan las instituciones.

"A fin de propiciar la efectividad de la reforma se propone señalar, en el artículo tercero transitorio, que las disposiciones expedidas con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto no conceden derecho a los miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales a la permanencia en el cargo, y así estar en posibilidad de remover libremente y sin posibilidad de reinstalación, a aquéllos servidores públicos que no cumplan con los requisitos de permanencia necesarios para el óptimo desempeño de sus funciones."²¹³

b) Estudio de la reforma.

Se especificó, en el artículo 16 que no podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

El artículo 19 dispone que ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión (se precisa con la reforma) en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado. Se justifica que el plazo (de detención) podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal.

²¹³ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

Se adicionó un tercer párrafo al artículo 22 para normar el que no se considerará confiscación la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables. La autoridad judicial resolverá que se apliquen en favor del Estado los bienes que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso que se sigan por delitos de delincuencia organizada, cuando se ponga fin a la investigación o proceso, sin que haya un pronunciamiento sobre los bienes asegurados.

Por último por lo que hace al artículo 123, la fracción XIII del Apartado B, dispone un régimen jurídico especial para los militares, marinos, personal del servicio exterior, adicionando a los *agentes del Ministerio Público*, y cambiando el término miembros de los cuerpos de seguridad por el de *miembros de las instituciones policiales*, por lo cual se regirán por sus propias leyes. Se adiciona un párrafo tercero para disponer, que por un interés superior no existe una garantía constitucional a la permanencia de los miembros de las policías, sólo a indemnizaciones en caso de separación del cargo. Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización.

**7. Decreto publicado en el Diario Oficial de 11 de junio de 1999.
(Decreto que artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

“Una de las mayores preocupaciones de los mexicanos es la consolidación de un país donde la ley sea la norma real de convivencia y donde la Constitución y el orden legal tengan cabal cumplimiento. Esta vocación por el Estado de Derecho se dio entre nosotros desde el momento mismo en que tratábamos de constituirnos como Nación

independiente. y fue una de las más caras banderas de los grupos de mexicanos que lucharon a lo largo del siglo XIX por la consolidación de Estado nacional...

"Ante los buenos resultados que se han logrado con la reforma judicial iniciada en 1994, es necesario que ahora profundicemos en sus alcances, animados por el mismo espíritu de mejoramiento y fortalecimiento del Poder Judicial. Partiendo de los indudables aciertos alcanzados, la presente iniciativa propone reformar los párrafos primero y sexto del artículo 94, el último párrafo del artículo 97, los párrafos segundo, tercero, quinto, séptimo, octavo y noveno del artículo 100, la fracción IX del artículo 107, así como la adición de un párrafo primero al citado artículo 100, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional.

"Con objeto de fortalecer a la Suprema Corte en su carácter de tribunal constitucional, se somete a consideración de esa Soberanía la reforma del párrafo sexto del artículo 94, a fin de ampliar la facultad con que cuenta el Pleno para expedir acuerdos generales y, con base en ello, remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito todos aquellos asuntos en los cuales hubiere establecido jurisprudencia, no revistan interés o trascendencia o, en general, la propia Corte estime innecesaria su intervención...

"Administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación.

"Por lo que respecta a la parte orgánica del Poder Judicial, la reforma al primer párrafo del artículo 94 se realiza con el propósito de establecer que el Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación.

"La precisión referida es importante, en tanto que desde el momento mismo de su creación han surgido una serie de dudas acerca de la naturaleza jurídica del Consejo, mismas que en alguna medida han provocado diferencias respecto a los alcances de sus funciones frente a las que tienen conferidas los órganos jurisdiccionales.

"En nuestro régimen constitucional, cada una de las funciones que dan lugar al principio de división de poderes se asigna a órganos específicos del Estado, a efecto de que llevar a cabo las atribuciones que se consideran propias de cada una de tales funciones.

"Con base en lo anterior, si la función judicial tiene como cometido fundamental la resolución de conflictos entre particulares, entre éstos y los órganos del Estado o entre

los órganos mismos del Estado, se hace necesario que el ejercicio del Poder Judicial quede depositado sólo en órganos judiciales, lo que quedaría precisado en el texto propuesto.

“Ahora bien, la ubicación del Consejo de la Judicatura en la estructura estatal ha dado lugar a muy diversas interpretaciones, como la que sugiere que se trataría de un órgano desconcentrado de la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, tal interpretación supondría la existencia de una relación de subordinación jerárquica, lo que no corresponda al sistema de gobierno del Poder Judicial previsto en la Constitución.

“El Poder Judicial de la Federación se compone, por un lado, de los órganos judiciales propiamente dichos, en los cuales descansa de manera exclusiva la función jurisdiccional y, por otro lado, de un órgano constitucional de carácter administrativo, encargado de la administración, vigilancia y disciplina de dicho Poder, con exclusión de la Suprema Corte.

“Es este contexto, para el Consejo de la Judicatura Federal, en términos de la propuesta de reforma al primer párrafo del artículo 100 constitucional, debe corresponder la calidad de un órgano del Poder Judicial con independencia técnica de gestión y para emitir sus resoluciones.

“La anterior propuesta tiene la ventaja, por una parte, de recuperar el sentido original del texto constitucional, pero simultáneamente, permitir que el Consejo de la Judicatura Federal mantenga de modo estricto sus funciones de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, con plena autonomía, tal como hasta ahora lo ha venido haciendo.

“En suma, la precisión del Consejo de la Judicatura como un órgano del Poder Judicial lo ubica en la estructura de éste y define su relación con el resto de los órganos del mencionado Poder, preservando su independencia para la adecuada toma de decisiones. Esta independencia garantiza que sus resoluciones serán tomadas únicamente por el órgano colegiado máximo con plena libertad de sus integrantes, atendiendo a sus cualidades personales y técnicas, en procedimientos deliberatorios que priorizan la exposición de las buenas razones.

“Adicionalmente, se propone modificar la forma de integración del Consejo de la Judicatura. Sobre el particular, se considera indispensable mantener el número actual de

sus integrantes, pero con un adecuado equilibrio entre las personas designadas al interior del Poder Judicial y las designadas por el Senado de la República o por el Ejecutivo Federal. Por ello se propone que, además del Presidente de la Suprema Corte que participa por disposición constitucional, el Consejo se integre con consejeros designados de manera paritaria, por la propia Corte, el Senado de la República y el Ejecutivo Federal.

“Sin embargo, es conveniente prever que, en lugar del procedimiento de insaculación vigente, sea el Pleno de la Suprema Corte, con una mayoría mínima de ocho votos, quien lleve a cabo la designación de los jueces o magistrados que deben fungir como integrantes del Consejo.

“El hecho de que sea el órgano supremo del Poder Judicial el que designe a estas personas garantiza sin lugar a dudas el que las mismas contarán con una sólida reputación en sus labores judiciales y permitirá identificar a aquéllas que cuenten con la experiencia o las habilidades necesarias para realizar funciones administrativas. En tal sentido, el procedimiento de designación presenta considerables ventajas respecto a un mecanismo aleatorio como el de insaculación.

“En este mismo orden de ideas, la iniciativa plantea que la protesta que formaliza la designación de jueces y magistrados se realice ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura. No existe justificación para excluir al máximo órgano jurisdiccional de un acto solemne en el que jueces y magistrados protestan precisamente el desempeño de la función jurisdiccional. Desde luego que, en la ley orgánica se podrán prever las características específicas de ese acto.

“En el citado artículo 100, diversas precisiones se imponen. Congruente con el espíritu de la reforma de 1994, los consejeros no son representantes de la magistratura, del Senado o del Ejecutivo. en efecto, la colaboración de poderes en la integración del Consejo busca exclusivamente asegurar la autonomía de los consejeros, respecto de cualquier otro órgano. En esa virtud, los citados consejeros no mantienen vínculo alguno con el cuerpo que los designó, sino que, una vez nombrados, pasan a formar parte de un órgano distinto, en el cual ejercen su función con plena independencia e imparcialidad. Dicho de otra manera, los consejeros no llevan mandato alguno ante el Consejo, ni del Senado, ni del Ejecutivo Federal ni de los órganos judiciales.

"En cuanto a las facultades específicas del Pleno del Consejo de la Judicatura se considera necesario que, además de resolver sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces también le corresponda decidir sobre la ratificación de mismos, por tratarse de una decisión que tiene que ver con la permanencia de dichos funcionarios en la carrera judicial congruente con lo anterior también procede a realizar el ajuste correspondiente a fin de hacer extensivo el recurso de revisión administrativa a las inconformidades que en materia de ratificación interpongan los propios magistrados y jueces.

"Respecto del citado sistema de impugnación de las resoluciones del Consejo, resulta conveniente clarificar, conforme al principio de definitividad vigente, la regla general según la cual en contra de las resoluciones del Consejo no procede recurso o juicio alguno, incluido el juicio de amparo. Por excepción el recurso de revisión administrativa ante la Suprema Corte de Justicia procede en los casos expresamente indicados en el propio texto.

"Por otra parte, los ajustes relativos al presupuesto del Poder Judicial tiene como finalidad adecuar el texto vigente para hacerlo congruente con la reforma constitucional en materia electoral de agosto de 1996. Ello, toda vez que no corresponde al Consejo de la Judicatura elaborar no solo el presupuesto de la Suprema Corte de Justicia sino tampoco el del Tribunal Electoral. Por lo demás con el pretexto propuesto se ratifica la facultad de dicho Consejo de elaborar el presupuesto del Poder Judicial, con las salvedades apuntadas, lo que conlleva naturalmente su aprobación.

"Independientemente de los puntos anteriores, la iniciativa reconocerá la necesidad de armonizar las relaciones orgánicas entre la Suprema Corte y el Consejo, para lo cual propone otorgar a la Suprema Corte de Justicia la facultad de solicitar ante el Pleno del Consejo la elaboración y emisión de acuerdos generales que la primera considero pertinentes para el correcto ejercicio de las atribuciones del segundo. Esta atribución, que supone una facultad de excitativa ante el Consejo se ejercerá de conformidad con lo que establezca la ley.

"Todo lo anterior permitirá recoger la experiencia de la Suprema Corte en estas materias y atender, en los casos que proceda, la necesidad de criterios administrativos

uniformes entre ambos órganos, así como otras cuestiones que aunque administrativas, puedan impactar en el ejercicio de la función jurisdiccional.

"Cabe precisar que esta nueva facultad no limita de manera alguna la atribución que se mantiene para el Consejo de elaborar y de expedir los acuerdos generales que considere indispensables para ejercer sus facultades.

"Finalmente se somete a consideración de esa Soberanía, otorgar al Pleno de la Suprema Corte, en los términos y con los requisitos que señale la ley, la atribución para revisar los acuerdos generales dictados por el Consejo de la Judicatura y, en su caso, para modificarlos, siempre que concorra el voto de cuando menos ocho ministros. Esta nueva facultad se explica por el hecho de que es necesario que todas las reglas internas del Poder Judicial sean claras, uniformes y apegadas a la ley orgánica correspondiente.

"En lo que respecta al régimen transitorio en éste se desarrolla el procedimiento para que, una vez que las reformas inicien su vigencia, la Suprema Corte de Justicia y el Poder Ejecutivo estén en posibilidad de designar a los consejeros que corresponden, conforme al texto del artículo 100 reformado. Conforme con este esquema, los demás consejeros permanecerían en sus encargos hasta la conclusión de sus respectivos periodos.

"Es necesario aclarar que el mecanismo propuesto toma en consideración el hecho de que el sistema de designación de los consejeros sólo se vería modificado por lo que respecta a los consejeros nombrados al interior del Poder Judicial y, en esta virtud, no existe justificación para realizar cambios en lo que respecta los otros consejeros. Congruente con ello, también se presenta el esquema de escalonamiento que permita continuar con la renovación periódica del Consejo.

"Ciudadanos Secretarios: las reformas que aquí se proponen recogen la experiencia y las recomendaciones del Poder Judicial de la Federación y se inscriben en la estrategia del Estado de mejorar el funcionamiento de los órganos encargados de impartir y administrar justicia, como condición imprescindible para atender una de las más altas prioridades de los mexicanos."²¹⁴

b) Estudio de la reforma.

²¹⁴ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes. 1999.

Una nueva reforma a la integración y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación. Dentro del artículo 94, en su primer párrafo se elimina al Consejo de la Judicatura Federal como depositario del ejercicio del Poder Judicial Federal. El anterior párrafo primero del artículo 100 pasó a ser párrafo segundo del artículo 94, en el cual se dispone el papel del Consejo, que es la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el párrafo sexto se faculta a la Suprema Corte a fin de expedir acuerdos generales para distribuir entre las Salas los negocios que deban conocer y remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, aquéllos en los que hubiera jurisprudencia, o los que determine.

El Artículo 97, replantea que la protesta de los nuevos jueces y magistrados se hará ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.

Por su parte, el artículo 100 cambia la forma de elegir a los 3 integrantes del Consejo de la Judicatura Federal representantes de magistrados y jueces, variando el procedimiento de insaculación, por el de designación por los propios Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se confirma que los Consejeros no representan a quienes los designa, ejerciendo su función con independencia e imparcialidad.

Se faculta a la Suprema Corte para solicitar al Consejo la expedición de acuerdos generales para el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional, pudiendo revisar y revocar los expedidos por el propio Consejo.

Por último, se define que las resoluciones del Consejo de la Judicatura serán definitivas e inatacables, y se refuerza al señalar que no procede contra ellas juicio o recurso alguno.

**8. Decreto publicado en el Diario Oficial de 28 de junio de 1999.
(Decreto que artículos 4º y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

Se presentaron cuatro iniciativas de reformas de 6 y 23 de abril, 16 y 29 de octubre de 1998, las iniciativas presentadas se dictaminaron conjuntamente; éstas iniciativas con sus correspondientes exposiciones de motivos; dentro de estas se destacan las presentadas por Jorge Emilio González Martínez del Partido Verde

Ecologista de México (2), por Laura Itzel castillo del Partido de la Revolución Democrática

Del Partido Verde Ecologista de México Octubre 16 de 1997:

"Nunca antes, como ahora, los seres humanos nos habíamos enfrentado a efectos ambientalmente negativos, tan graves y profundos, como los que estamos viviendo en la última década del presente siglo.

"A pesar de los avances en las políticas generales y en las legislaciones de los países miembros de la comunidad internacional, encaminados a hacer frente a la degradación del ambiente planetario, que han tenido lugar en los últimos 25 años, a partir de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, la situación real de la problemática es hoy mucho más grave y preocupante que entonces.

"La degradación de los elementos que conforman nuestro entorno material, como lo son el suelo, el aire, el agua, los bosques y selvas, la fauna y la flora silvestres es altamente preocupante y ésta es efecto, sin duda, de las prácticas productivas y comerciales depredatorias de nuestra civilización, mismas que han provocado sobrepasamiento de límites en el equilibrio ambiental, quizá ya irreversibles, que ponen en peligro la subsistencia de la humanidad y las demás especies que coexisten con ella en el planeta tierra. Fenómeno del cual México no es ajeno.

"Otra gran amenaza se constituye por el uso irracional de los recursos naturales. El agua, elemento esencial para la vida, es administrada de manera ineficiente, tanto desde el punto de vista cualitativo, como cuantitativo. El derroche excesivo del agua es la causa directa de su escasez, mientras que la creciente contaminación de ríos, lagos, mantos freáticos por las filtraciones al subsuelo, provocada principalmente por las actividades industriales y agrícolas, convierte con frecuencia al vital líquido en vehículo transmisor de enfermedades infecciosas y mutaciones genéticas altamente degenerativas.

"Los efectos adversos de la deforestación son de una gran amplitud. Los bosques y selvas son el hogar de muchos pueblos y de muchas especies; cuando los bosques desaparezcan, también desaparecerán sus habitantes humanos, animales y vegetales.

Los bosques evitan la erosión del suelo y proporcionan uno de los principales sistemas naturales de control de las aguas. Al desaparecer los árboles, torrentes de agua fluirán descontroladamente por las vertientes montañosas, causando aludes e inundaciones. Finalmente, los árboles tienen un papel importante en la estabilización del clima. No obstante ello, durante el presente siglo ha desaparecido el 60% de las selvas en el planeta y un 20% de los bosques mundiales.²¹⁵

Del Partido de la Revolución Democrática del 23 de abril de 1998:

"A ocho décadas del establecimiento del Constituyente de 1917, la sociedad mexicana ha sufrido profundas transformaciones, que de cara al Siglo XXI, demandan de un marco jurídico acorde con la dinámica y ritmos de los procesos de la globalización. Este marco debe considerar los nuevos términos de las relaciones entre los países, entre los diferentes actores y sectores sociales, así como de una nueva definición del concepto de la soberanía de nuestra nación. En este contexto se plantean nuevos derechos ciudadanos, que la Constitución tiene que reconocer y tutelar.

"En el horizonte de fin de milenio marcado por una profunda desigualdad social y una devastación de la naturaleza a escala planetaria, México enfrenta una de las crisis más severas de su historia. Nuestro territorio es en la actualidad una zona vulnerable ante el proceso de globalización mundial, por ser un territorio con grandes riquezas naturales, como lo son: el petróleo, nuestros litorales, reservas naturales y nuestra biodiversidad entendida en el sentido más amplio...

"El reconocimiento constitucional del ambiente y del desarrollo sustentable genera tres situaciones a considerar:

- a) Como derecho sustantivo y adjetivo, se crean derechos que pueden contraponerse con derechos adquiridos con anterioridad;*
- b) Como debe ser, se crean obligaciones que deben ser consideradas a la luz de la actual situación política, social y económica del país, y*
- c) Como función administrativa, atendiendo a una nueva estructura de gestión ambiental, en la que no se encuentra totalmente integrada la materia ambiental.*

²¹⁵ Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 16 de octubre de 1997, págs. 913 a 915.

También es importante reflexionar de que con las reformas se crea una nueva esfera de "derechos colectivos", ya que el sujeto activo y pasivo de este derecho, no son individuos claramente definidos ni personas jurídicas en el sentido tradicional del término, estamos frente a a la defensa de intereses colectivos "difusos"...

El Estado, por medio de su poderes públicos, garantizará el respeto al derecho de todo individuo de gozar de un ambiente ecológicamente equilibrado y la protección de los ecosistemas que conforman el patrimonio natural...²¹⁶

b) Estudio de la reforma.

Se precisa en el artículo 25 que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y se agrega, *sustentable*, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Dentro del artículo 4° se adicionó un párrafo quinto para disponer que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

9. Decreto publicado en el Diario Oficial de 29 de julio de 1999.

(Decreto por el que se declara reformado el artículo 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"A partir de 1917 nuestro sistema político se ha venido perfeccionando. Sus pos básicos: la efectividad del sufragio la no reelección, han inspirado la revisión sistemática legislación electoral que juzgamos avanzada, pero que consideramos perfectible.

"Con perseverancia se ha venido ampliando la participación cívica: se confirió el voto a la mujer y a la juventud, enriqueciéndose la vida política con su presencia digna, entusiasta y renovadora; se registra un acrecentado interés en los negocios públicos, se ha forjado una sólida conciencia colectiva para vigilar la pureza de la expresión de la

²¹⁶ Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 23 de abril de 1998, págs 1374 a 1376..

voluntad popular.

"Este avance político ha sido medio para que la nación continúe avanzando hacia la consecución de sus fines. Mediante el afianzamiento de los métodos democráticos, se está alcanzando una estabilidad política que nos está permitiendo consolidar la democracia y abre amplias posibilidades a la expresión legítima de la disidencia ideológica.

"Nos proponemos llevar adelante la transformación social, para abrir amplios cauces al desenvolvimiento individual y colectivo, en un clima de confianza, de respeto a la ley de concordia nacional.

"Sabemos que la estabilidad política, indispensable para la eficacia de nuestras instituciones, no puede resultar del simple crecimiento económico, sino que debe sustentarse en la justicia social y en el incremento real de la participación política de los ciudadanos. La democracia sólo se concibe cuando existe una efectiva integración del pueblo en el ejercicio del poder y para que se mantenga viva la conciencia de la corresponsabilidad en la dirección y en la acción, para que cada ciudadano, grupo, partido sepa defender sus derechos y asumir sus obligaciones.

"De ahí que una serie de reformas resultan necesarias para renovar instituciones y aportar mejores instrumentos de progreso. Nos abocamos a proponer reformas a la Carta Fundamental para acelerar el desarrollo político que hasta ahora se ha venido dando.

"Desarrollar el sistema político implica una continua revisión de todos los elementos que lo forman, a fin de incrementar su racionalidad y capacidad, fundamenta a nuestras instituciones una filosofía democrática social y el proceso cívico debe permitir, en consecuencia, una cada vez mayor y más calificada participación de los ciudadanos en la orientación de las actividades gubernamentales, propiciar en todo momento una adecuada y eficiente representación popular, incorporar a las nuevas generaciones al ejercicio del poder público, facilitar la articulación de los intereses minoritarios, brindarles conductos para su expresión legítima y alcanzar resultados que correspondan efectivamente a las aspiraciones de las mayorías.

"La evolución de nuestro marco jurídico hace de los jóvenes mayores de 18 años sujetos de numerosos derechos y obligaciones y por tanto debe concedérseles también el

²¹⁷ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

derecho a participar en la conformación de las grandes decisiones nacionales. La numerosa y entusiasta votación de los jóvenes en las pasadas elecciones federales, demostró la validez de la decisión tomada. Proponemos ahora que se abran las puertas a las nuevas generaciones para su mayor participación en el ejercicio del poder político.

“Un análisis de las condiciones de existencia de la juventud contemporánea, de la información que posee, de su desempeño en los diversos aspectos, en las asociaciones rurales, en las comunidades indígenas, en los grupos culturales y en los partidos políticos, permite concluir que a los 18 años, los ciudadanos han adquirido ya experiencia en el manejo de intereses que trascienden los de la vida familiar.

“Ya desde el Constituyente de 1917 hubo quienes se pronunciaron por la elegibilidad de jóvenes para ocupar cargos de elección popular, reconociendo el destacado papel que ellos ocuparon en el desarrollo de la conflagración armada que dio origen a nuestras actuales instituciones sociales. Hoy está en posibilidad de ser aprobada esta iniciativa por el Poder Legislativo, asociar a las nuevas generaciones a la representación nacional. Para ello se propone la modificación correspondiente al artículo 58 de la Constitución General de la República, a fin de reducir la edad para acceder al cargo de senador.

“La posibilidad de compartir la responsabilidad del Poder Legislativo a más temprana edad, permitirá introducir en el estudio y debate de las normas de la República, el pensamiento y la inquietud de nuestra juventud, acrecentándose con ello su papel histórico.

“Para los partidos políticos, estas reformas constitucionales, de aprobarse, se traducirán en un importante estímulo para multiplicar la militancia de los jóvenes y contribuirán a fortalecer más aún sus cuadros y plataformas con las aptitudes, el optimismo y el sentido crítico que despliegan.

“Por otro lado, reducir la edad mínima requerida para ingresar al Poder Legislativo, permitirá no sólo una mejor representación política, sino una más adecuada representación social.

“Es el nuestro un país de población joven, más de un 40% es menor de 18 años y cerca de un 50% es menor de 25 años, que en resumidas cuentas se reduce a que poco más del 60% de la población nacional no excede los 30 años.

“Ampliar a los jóvenes la oportunidad de servir, es ratificar nuestra confianza en ellos como una realidad actuante. Su aportación constructiva y creadora resulta indispensable para labrar el presente y el futuro de México. Es también manifestación de nuestro compromiso estimular mediante procedimientos democráticos el relevo de las generaciones en los puestos de mando de la sociedad, tanto en los campos de la cultura, la ciencia y de la economía, así como de la política. Nuestro sistema debe demostrar que cualquier joven puede ser capaz, con esfuerzo, con vocación, con preparación y limpieza de miras, de coadyuvar a la transformación del país.

“Las reformas propuestas complementarán, si el poder revisor de la Constitución lo decreta, una mejor instrumentación de nuestra vida democrática. Corresponden al mismo propósito de ampliar la participación de los ciudadanos en la dirección de la nación e implican, desde luego, mayores responsabilidades para nuestro Gobierno, para las nuevas generaciones de ciudadanos y para los partidos políticos. El deseo de progreso que se manifiesta en todos los ámbitos del país permite predecir que el perfeccionamiento de las normas sustentará un avance significativo en el mejoramiento de nuestra sociedad.”²¹⁷

b) Estudio de la reforma.

Varia la edad requerida para ser senador de la República, reduciéndola de 30 a 25 años.

La modificación constitucional de acuerdo con su exposición de motivos se otorga en tanto un 50 % de la población nacional tiene menos de 25 años. La realidad política es que en consecuencia de una de tantas “concertaciones” se consiguió esta reducción de edad a fin de posibilitar el acceso al escaño a Jorge Emilio González Martínez, quien al auspicio de las fórmulas de senadores de representación proporcional tendrá la posibilidad de acceder, pues desde su Partido el Verde Ecologista y su desconocimiento personal nacional no le sería posible acceder al mismo, pero seguramente se está pagando algún acuerdo de reformas legislativas obtenidas por el Partido en el gobierno.

El acceso al senado de los jóvenes de 25 años no es necesariamente inadecuado, lo que si es muy costoso para el país es hacer a un lado toda la experiencia y responsabilidad de los adultos maduros y en tercera edad que entienden mejor el sentido

del Estado y del Gobierno; lo conveniente es la presencia simultánea de estos grupos de hombres y mujeres que deben ser calificados por su actuación y compromiso, no por su edad.

**10. Decreto publicado en el Diario Oficial de 30 de julio de 1999.
(Decreto que artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

“En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se propone una corresponsabilidad respetuosa entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la toma de decisiones de alta trascendencia nacional, así como en las reformas y en las acciones para un mejor Gobierno.

“Dentro de este contexto, existe la necesidad de avanzar en la reforma del Gobierno a fin de que la función pública sea ejercida con absoluta transparencia, con trato imparcial para todos los grupos sociales y ciudadanos, rindiendo cuentas puntualmente sobre la observancia de la ley y el uso honesto y eficiente de los recursos públicos.

“En congruencia con lo anterior, se debe respetar y alentar toda iniciativa para fortalecer las facultades de supervisión y control del Poder Legislativo sobre los órganos del Poder Ejecutivo, particularmente en materia de control presupuestario y de cuenta pública.

“El control de un poder por otro, constituye un principio democrático fundamental y un elemento esencial de todo estado de derecho. La agenda política de hoy, sustentada en un amplio consenso social, confirma el principio de la división y equilibrio de poderes de manera que se asegure a la sociedad que ningún poder pueda traspasar sus límites.

“Con sustento en este principio, al inicio de mi mandato propuse reformas constitucionales al sistema de impartición de justicia en las que se fortaleció al Poder Judicial para el control constitucional de los actos del poder público y la protección de los derechos del hombre.

"Con este mismo propósito, para atender un reclamo sentido de la propia sociedad y para dar continuidad al fortalecimiento del estado de derecho, se debe recoger y asumir la iniciativa de un amplio sector de la población para emprender una reforma profunda al esquema de control y supervisión de la gestión pública federal, que prevea instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al Gobierno y un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos.

"Para asumir estos objetivos, se recogieron y examinaron las principales críticas, inquietudes y planteamientos propositivos formulados por muy distintos sectores de la población en torno a los órganos actuales de fiscalización de la gestión pública en nuestro país y se estudia la vasta experiencia que existe en este tema en México y a nivel internacional.

"La iniciativa de cambio, originada en la sociedad civil, está orientada a promover una reforma profunda a los órganos de control externo e interno de la gestión pública, que atienda al equilibrio adecuado de poderes, a fin de asegurar que efectivamente se limiten y controlen entre sí, que responda cabalmente a una sociedad que exige un rendimiento claro y puntual de cuentas y se inscriba dentro de los avances y transformaciones que hoy en día experimentan sus órganos de fiscalización en todo el mundo.

"Se reconoce que nuestro país ha sido precursor de numerosos adelantos en materia de fiscalización pública y que cuenta con una tradición histórica en el desarrollo de una instancia de control externo como es el caso de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, que data de 1824. Asimismo ha desarrollado órganos de control interno o autocontrol del Poder Ejecutivo, función que actualmente recae en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y en los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal, cuyos antecedentes más inmediatos fueron el Departamento de la Contraloría General de la Nación que funcionó de 1917 a 1933 y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de 1982 a 1994.

"Es preciso reconocer también que, independientemente del progreso en los órganos y mecanismos de fiscalización en México, existen hoy día importantes limitaciones y nuevas exigencias en esta materia. Algunas de ellas parten de la propia

naturaleza de los órganos; de las modernas responsabilidades del Estado que requieren atribuciones expresas de fiscalización; de la mayor oportunidad que se exige a los órganos de control; de las tendencias modernas que han ampliado el ámbito de la supervisión más allá de la verificación del apego a la normatividad y las normas contables, hacia una mayor evaluación de la gestión y de los resultados; así como las relativas a una más transparente y puntual rendición de cuentas por parte de las unidades o entidades administrativas y de los servidores públicos y, finalmente, de la necesidad de una mejor articulación entre el control externo que enfatiza la función correctiva y el de carácter interno, que por su naturaleza se dirige principalmente a las acciones preventivas.

"Algunas de las propuestas planteadas por la población para corregir las debilidades que percibe en el sistema de fiscalización, se refieren a la necesidad de modernizar el enfoque y fortalecer las atribuciones del órgano encargado del control externo, a fin de convertirlo en un auténtico órgano o entidad de auditoría superior, independiente del Ejecutivo, dotado de autonomía técnica, imparcial en sus decisiones, accesible y reconocido por la ciudadanía y paralelamente, reorganizar el sistema de auto-control del Ejecutivo para encauzarlo preferentemente a la prevención y a la promoción de esquemas administrativos más sencillos y transparentes.

"Lo anterior lleva a la revisión del sistema de control y evaluación de la gestión administrativa de la Federación y del papel que en él han desempeñado los órganos de control interno y externo. Dadas las nuevas demandas de la sociedad, se requiere que el órgano de control externo tenga la fortaleza y las atribuciones necesarias para ser constituido en una entidad superior de fiscalización, término genérico con el que se les conoce a estas instituciones internacionalmente.

"Las entidades superiores de fiscalización se han generalizado en la mayor parte de los países del mundo, independientemente de su forma de gobierno y de su grado de desarrollo, y forman parte inclusive de un órgano mundial de entidades de fiscalización superior que ha impulsado su desarrollo y fortalecimiento y ha logrado importantes consensos en declaraciones mundiales, como la de Lima, Perú, sobre las líneas básicas de la fiscalización superior.

"En la mayor parte de las naciones, la fiscalización superior se aboca al control de la legalidad, de la regularidad, de la operación financiera y de la gestión misma del Gobierno y de la administración pública. Su único límite es el de practicar su fiscalización en forma posterior a la toma de decisiones y su ejecución para no interferir en la responsabilidad que les corresponde a los ejecutores de los actos de gobierno y de administración. Este tipo de fiscalización requiere ser ejercida por órganos técnicos profesionales, con autonomía de gestión y carácter apolítico, la mayoría de ellos ubicados en el Poder Legislativo, a los que se denomina auditoría suprema o superior y que tienen fuerte visibilidad y amplio respaldo de la población.

"México todavía no cuenta formal y realmente con una entidad superior de fiscalización, como la que existe en la mayor parte de los países del mundo. De ahí a necesidad de corregir esta situación y colocar a nuestro país en la vanguardia de la materia.

"El Congreso de la Unión ha fortalecido en diversas ocasiones a la Contaduría Mayor de Hacienda en su ya larga historia, para que o auxilie en la revisión efectiva de la Cuenta Pública de la Federación, la cual le es remitida para su dictamen a mediados del año siguiente al ejercicio fiscal de la gestión pública y su informe de resultados debe ser presentado 20 meses después de concluido el ejercicio presupuestario motivo de la revisión; las irregularidades que la contaduría llega a encontrar las tiene que notificar al Poder Ejecutivo, o sea al ente fiscalizado, para promover el fincamiento de las responsabilidades correspondientes y el cobro respectivo.

"El Poder Ejecutivo, por su parte, ha intentado en diversas épocas constituir órganos que realicen las atribuciones propias de las entidades superiores de fiscalización, lo cual no ha sido posible al no tener autonomía frente al ente fiscalizado y tener las limitaciones de ser juez y parte.

"Es momento de conjuntar esfuerzos de ambos poderes, para dar respuesta a la demanda sentida de la sociedad de contar con un órgano reconocido de fiscalización, rector de la auditoría gubernamental en México, que aproveche los logros y experiencias obtenidos en la Contaduría Mayor de Hacienda y en los órganos de control interno de los poderes. La creación de una entidad superior de fiscalización del Gobierno Federal, como institución profesional con autonomía técnica y administrativa, que tenga facultades de

auditoría de la gestión financiera más allá de la revisión de cuenta pública y que forme parte de un sistema integral de control y evaluación, requiere de un cambio estructural profundo al actual sistema nacional de fiscalización.

"Para este propósito la presente iniciativa contempla estructurar un nuevo y fortalecido órgano de fiscalización con funciones adicionales a las que hoy realizan los órganos de control externo, que incorpore y fortalezca las atribuciones y recursos de la Contaduría Mayor de Hacienda.

"La naturaleza de esta reforma y su necesidad de permanencia como una decisión política fundamental de nuestro estado de derecho, hacer necesarias una modificación constitucional y a adecuación de diversas leyes federales.

"En congruencia con nuestra tradición constitucional, con la voluntad de fortalecer al Congreso de la Unión y tomando en cuenta que las instituciones superiores de fiscalización en la mayor parte de los países del mundo forman parte del Congreso o parlamento, se propone que la ubicación de este nuevo órgano de auditoría superior de la Federación se mantenga en la Cámara de Diputados, si bien garantizando expresamente su plena autonomía técnica en la Constitución y en la ley. La existencia de una fiscalización superior en el Poder Legislativo es tan necesaria y natural como la actividad misma de legislar..."²¹⁸

b) Estudio de la reforma.

La creación del órgano superior de fiscalización motivó que se reformaran los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución.

El artículo 79 da origen a una nueva sección en nuestra Carta Magna, en la que quedan contenidas las disposiciones fundamentales que definen la naturaleza, atribuciones principales, organización y dirección del órgano de auditoría superior de la Federación y los requisitos de los auditores generales.

En el artículo 73 se faculta al Congreso para expedir la ley que regule la organización de la auditoría superior de la Federación, así como las demás leyes que normen la gestión, control y evaluación del sector público federal.

²¹⁸ Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

Se deja a la legislación reglamentaria distinguir entre las funciones que corresponden al Poder Legislativo y al órgano de auditoría superior de la Federación. Al Poder Legislativo le corresponde la importante función de valoración de la política general de carácter financiero, en materia de Presupuesto de Egresos, de Ley de Ingresos, de Cuenta Pública y de Gestión Financiera, mientras que al órgano de auditoría superior le incumbe una función de carácter eminentemente técnica, como son las actividades de fiscalización, investigación sobre manejo y aplicación de los fondos o dineros y de los recursos o bienes federales, determinación de daños y perjuicios y promoción de las responsabilidades administrativas y penales.

La función de auditoría superior debe facilitar elementos de juicio sustancialmente técnicos al Poder Legislativo, al cual corresponde el control político.

En el artículo 74 se establece el apoyo que continuaría brindando el órgano a dicha Cámara en la revisión de la cuenta pública y se sustituiría el texto anterior que determina un plazo fijo para la entrega de la cuenta, por otro que establece que será la ley la que lo señale, sin perjuicio de que con anterioridad se presenten informes parciales previos que permitan una revisión más oportuna.

Al artículo 78 se le adiciona el texto del anterior artículo 79 para que en una sola disposición esté comprendido todo lo relativo a la Comisión Permanente y de esta manera abrir un espacio para la regulación del órgano cuya creación se propone.

Entre las principales características del órgano de auditoría a que se refiere la presente iniciativa, además de su carácter técnico, profesional, autónomo y carente de influencia partidista, están las que se señalan a continuación:

Su objeto de fiscalización es toda la actividad financiera de los poderes de la Unión y las entidades públicas federales respecto a los ingresos, gastos, manejo y aplicación de fondos federales así como el debido manejo o administración de los recursos y bienes federales, que incluyen el patrimonio de la Nación y de las entidades públicas

El esquema para la designación de los titulares de estos órganos en todo el mundo involucra en la gran mayoría de los casos la participación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, a fin de asegurar equilibrio y transparencia. En México, por otro lado, con mayor razón en la nueva relación entre los Poderes, sobre todo Legislativo y Ejecutivo, ha

predispuesto que en la elección de servidores públicos con alta responsabilidad ante la Nación es conveniente, para generar confianza ciudadana, que un poder proponga y otro decida o ratifique.

En estos nuevos órganos ambos poderes participan en la designación de los titulares, a fin de que quienes desempeñen la función tengan el más amplio reconocimiento del Gobierno y de la sociedad. Con un reconocimiento amplio por ambas partes los resultados de sus investigaciones tendrán el necesario peso moral para ser acatados por el supervisado y respaldados por la sociedad.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, es quien designe a los titulares, a partir de propuestas que someta a su consideración el Presidente de la República, con base en el perfil establecido en la ley para los auditores y mediante un procedimiento que garantice la discusión pública de la imparcialidad y capacidad técnica y profesional de los candidatos propuestos

**11. Decreto publicado en el Diario Oficial de 13 de septiembre de 1999.
(Decreto que artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

"En 1993 se efectuó una reforma al artículo 20, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, trascendental en el ámbito del derecho penal. Al amparo de dicha reforma, actualmente, el juez debe otorgar al inculpado de un delito la libertad provisional bajo caución, inmediatamente que lo solicite, siempre y cuando se garantice el monto estimado de la reparación del daño y de las sanciones pecuniarias que se le pudieran imponer, y no se trate de delito que por su gravedad la ley secundaria prohíba la concesión de dicho beneficio.

"Desde una perspectiva integral, la reforma citada representó un considerable avance en nuestra legislación penal; pues contribuyó a su modernización al establecer garantías procesales mínimas para el ofendido en el proceso y dotar de mejores instrumentos a la autoridad investigadora en el combate del delito.

"En el régimen que nos ocupa, se abandonó el criterio formal de atender al monto de la penalidad para otorgar la libertad provisional; criterio que se había mantenido, a pesar de algunas reformas, desde el propio Constituyente de Querétaro.

"Así, la reforma de mil novecientos noventa y tres adoptó con mejor técnica jurídica una de las fórmulas seguidas hasta el año de mil novecientos noventa y dos por el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en el sentido de que, aun rebasándose el término medio aritmético de cinco años de prisión, era procedente la libertad provisional bajo caución, siempre que no se tratara de delitos que hoy, en su mayoría, están enumerados dentro de la lista de delitos graves del artículo 268 de dicho Código.

"No obstante, la aplicación del artículo 20 constitucional, fracción I, ha venido presentando situaciones que se traducen en el impedimento de un eficaz combate a la delincuencia, respecto de los delitos no considerados como graves por nuestra legislación pero que a su vez producen una gran irritación social.

"Es frecuente que el ciudadano común observe cómo el delincuente habitual o el reincidente, que denotan un enorme riesgo social, obtienen su libertad inmediata, sólo por el hecho de que el delito que cometieron no es clasificado como grave. Es inevitable así que se genere un sentimiento de frustración y resentimiento y una sensación de impunidad y pérdida de confianza en las instituciones encargadas de la procuración de justicia.

"En esta virtud, se estima que el otorgamiento de la libertad provisional bajo caución o su negativa no debe reducirse a un solo supuesto legal de aplicación automática e inmediata, sino que deben crearse fórmulas que complementen a la ya existente, en las que el Poder Judicial posea un papel relevante para la determinación de la concesión o no de la libertad bajo caución.

"En un sistema democrático regido por la división de poderes, y atendiendo a razones de carácter histórico, el Poder Judicial debe tener una participación relevante en el otorgamiento de la libertad caucional, pues es innegable que el juez que aplica la norma penal, vive y conoce de cerca las situaciones y problemáticas que se presentan en torno a la necesidad de su otorgamiento o negativa.

"Por ello, me permito someter a la consideración de ese honorable poder revisor, la presente iniciativa de reformas al artículo 20, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer una regulación más amplia y completa del régimen de la libertad provisional bajo caución.

“La iniciativa parte del reconocimiento de la existencia de delitos graves que ofenden seriamente valores fundamentales de la sociedad y que, por lo tanto, debe estarse a la negativa de libertad bajo caución que establece el artículo 20 constitucional. Pero propone que, además, para aquellos delitos no considerados por la ley como graves, el juez, bajo su responsabilidad y a solicitud del Ministerio Público, pueda negar el otorgamiento de la libertad provisional cuando el inculpado haya sido condenado por algún delito; enfrente algún otro procedimiento penal en su contra, o bien, cuando el Ministerio Público razone al juzgador las circunstancias personales del inculpado que ameriten la negativa.

“Con ello, se evitaría que queden libres los delincuentes que representen un peligro para la convivencia social, aun cuando los delitos cometidos no son calificados como graves por la ley, al considerarse, por ejemplo, la reincidencia o habitualidad en la conducta delictiva, la naturaleza y características del delito imputado y sus modalidades, naturaleza y extensión del daño causado o cualquier otro elemento que justifique la negativa de la libertad provisional susceptible de ser valorado por el juez.

“La iniciativa señala que el Ministerio Público aportará los datos que a su juicio deban ser valorados para fijar el monto y la forma de la caución. Esto con objeto de que el juzgador cuente con mayores elementos para adoptar la decisión correspondiente.

“Finalmente, al igual que en el sistema actual, la reforma que se propone faculta al Ministerio Público a otorgar la libertad provisional bajo caución, en la etapa procesal de la averiguación previa, pero el representante social podrá negar dicha libertad, al valorar las razones que el propio juzgador debe tomar en consideración para ello en la etapa del proceso penal.”

b) Estudio de la reforma.

Se dispone con la adecuación constituional que el organismo que establezca el Congreso de la Unión, en materia de protección federal de los derechos humanos, se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Precisa que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. En cuanto a su sustitución, anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

Por lo que hace al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, se aumenta su independencia y autonomía, ya que será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. En términos de los transitorios se dio la posibilidad de ratificación o no de la anterior titular Mirelle Rocatti, pero finalmente se designó para este periodo al Dr. José Luis Soberanes Fernández.

Por la vinculación del nombramiento, se precisa que el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

Se faculta igualmente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

**12. Decreto publicado en el Diario Oficial de 23 de diciembre de 1999.
(Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

NO APARECE TEXTO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EN DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

c) Estudio de la reforma.

Establece que el municipio será *gobernado* por un Ayuntamiento de elección popular directa y precisa que éste, se encuentra *integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva* por lo que no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Se precisa que los Concejos Municipales que en caso de suspensión de ayuntamientos concluirán los períodos respectivos; *estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.*

En cuanto a las atribuciones legislativas de los ayuntamientos se concreta que tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las *leyes en materia municipal* (varía el anterior concepto Bases Normativas) que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, y añade como atribuciones legislativas: *que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.*

Se precisa el objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) *Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y lo por órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.*
- b) *Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento.*
- c) *Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo 116 de esta Constitución.*
- d) *El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura*

- estatal considere que el municipio de que se trate este imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y*
- e) *Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.*

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores:

En la fracción III, se añaden como atribuciones municipales las funciones y servicios públicos siguientes: *drenaje, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; referente a calles, parques y jardines y su equipamiento y por lo que hace a la seguridad pública, se precisa que en los términos del artículo 21 de esta Constitución, lo relativo a policía preventiva municipal y tránsito.*

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Se faculta a los Municipios para que, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, puedan coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Respecto a la prohibición de que en las leyes estatales se establezcan exenciones o subsidios en favor de *persona o institución alguna* respecto de dichas contribuciones, se aclara que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, *salvo que tales bienes sean utilizados por entidades*

paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los *Municipios*, revisarán y *fiscalizarán* sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

a) Los municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados, con estas nuevas atribuciones, para *participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales.*

Por último, se deposita el mando de la policía preventiva municipal en el presidente Municipal, en los términos del Reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público y se conserva la regla de que el Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los Municipios donde resida habitual o transitoriamente.

13. Decreto publicado en el Diario Oficial de 7 de abril de 2000.

(Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

a) Propuesta central en la iniciativa de reforma.

“La Constitución es el ordenamiento supremo que da sustento a nuestro estado de derecho y proporciona las pautas para un desarrollo democrático y una convivencia justa que anhelamos los mexicanos. El perfeccionamiento de nuestro estado de derecho exige que en la vida cotidiana los mexicanos tengamos la certeza de que el ejercicio de

nuestros derechos y libertades nos conduzca a una convivencia civilizada, armónica y pacífica, sustentada en la plena vigencia de nuestra Constitución Política.

“En este contexto, resulta imperativo proteger a uno de los sectores sociales que tiene gran importancia en el desarrollo del México moderno: las niñas, niños y adolescentes. Tomando en cuenta que es a ellos a quienes corresponderá enfrentar el país que hoy construimos, es menester garantizarles los elementos necesarios para que crezcan en las convicciones de participación democrática e igualdad de oportunidades, a través de un efectivo goce y disfrute de los derechos que otorga a toda persona la ley fundamental.

“Es de suma importancia tomar en cuenta que la función reformativa de la Constitución no debe quedar al arbitrio de los órganos estatales a los que se atribuye la facultad respectiva, sino que tiene que estar encauzada por factores de diferente tipo que justifiquen, bajo diversos aspectos, sus resultados positivos.

Toda reforma a la Constitución debe tener una justa causa, un motivo y un fin que respondan a los imperativos sociales que la reclamen.

“En esta tesitura, para una verdadera y efectiva legitimación en la reforma, deben existir objetivos que la justifiquen, estableciendo las bases o principios de un mejoramiento o perfeccionamiento social o proporcionar las reglas según las cuales pueda solucionarse satisfactoria y eficazmente un problema que afecte al pueblo o subsanar una necesidad pública. Resulta de un valor positivo tomar en cuenta la participación de los sectores público y privado que de manera directa se enfrentan y tienen contacto con la problemática que en la vida diaria afecta a las niñas, niños y adolescentes.

“La presente iniciativa tiene como objetivo promover, proteger y garantizar el disfrute pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de los menores en las distintas etapas de su desarrollo, con estrategias que garanticen el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes.

“Además, es conveniente hacer el señalamiento de que es en concordancia con la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la asamblea general de las

Naciones Unidas en noviembre de 1989 y ratificada por el Senado de nuestro país el 31 de julio de 1990 y promulgada el 25 de enero de 1991.

"Lo anterior se refuerza con la idea de que México, siendo un país con una tradición jurídica de vanguardia en cuanto al aspecto social de su Constitución, tiene que incorporar en su ley fundamental una disposición integral de protección a las niñas, niños y adolescentes. Es innegable que en el mundo globalizado en que hoy vivimos, se requiere contar con una disposición jurídica que no separe los derechos civiles y políticos de los derechos económicos, sociales y culturales. Precisamente lo que se busca en la iniciativa es un enfoque integral de los derechos de los menores.

"Resulta claro que el texto actual del artículo 4° en lo relativo a menores, incluye la protección a éstos, pero o que se pretende es reforzar dicha disposición al hacer extensiva al Estado y a la sociedad, la obligación de velar por dicha protección. El Estado, como expresión máxima de la organización jurídica política del país, debe ser confirmado como el principal garante del sano desarrollo de los menores, ofreciendo a éstos canales efectivos para el disfrute y ejercicio de sus derechos.

"Respecto a la sociedad, ésta debe estar plenamente comprometida con el privilegio que deben tener los menores, en cuanto a las expectativas de un desarrollo equilibrado en México. De esta manera se contribuirá en la tarea diaria, de sociedad y Gobierno, a una mayor participación y concientización sobre la relevancia fundamental de este sector en el acontecer nacional.

"Por otro lado, se plantea establecer un listado de derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes, así como mecanismos de protección para el ejercicio de los mismos. Sobre esta disposición es imprescindible anotar que no obstante que nuestra carta fundamental otorga garantías individuales a todas las personas, el hecho de que se contemple expresamente respecto de los menores, atiende a su calidad a su calidad de sector vulnerable y por ende, digno de protegerse de manera especial. Consideramos que el régimen de garantías individuales en México no se afectaría en absoluto, sino por el contrario, se reforzaría.

"La distinción entre niñas y niños estriba en que en el entorno social, existen diferencias marginales de carácter cultural que limitan de alguna manera la igualdad de

oportunidad por tratarse del género femenino. Lo que aquí se busca es patentizar de manera expresa la igualdad fundamental de toda niñas o niño, independientemente del sexo y de la aptitud física que ello pudiera significar.

"Como consecución lógica, la ley secundaria definirá y establecerá los criterios y lineamientos jurídicos bajo los cuales se canalizarán los resultados concretos de esta iniciativa. En dicha ley de carácter federal, se perfeccionaría el marco jurídico de los menores.

"En el contexto de la reforma constitucional, se parte de la concepción del menor de acuerdo a la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, que define en su artículo 1°... "se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo cuando las leyes nacionales establezcan que alcanzaron antes la mayoría de edad".²¹⁹

b) Estudio de la reforma.

Se cambió el deber de los padres de preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental, y el apoyo determinado por ley de a la protección de los menores por las instituciones públicas; se reformó el último párrafo del artículo y se adicionaron dos más a fin de señalar por genero que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que se coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

La reforma particulariza la manera de hacer efectivos ahora los derechos de los niños y cambia el deber de los padres o tutores por el derecho de los menores.

Con los 13 decretos de variación constitucional, durante el régimen de Ernesto Zedillo, que contuvieron modificación o adición a 72 artículos, la estadística de estos movimientos queda como sigue:

²¹⁹ Red Jurídica Nacional. (intranct) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.

PRESIDENTE:	Total de reformas por:		Total Acumulado por:		Origen de las reformas en %:			
	Decreto	Artículo	Decreto	Artículo	Presidente		Otros	
Carlos Salinas de Gortari	Ejec 8	Ejec 23	Ejec 99	Ejec 248	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>
	Otro 6	Otro 30	Otro 29	Otro 79	77%	76%	23%	24%
Ernesto Zedillo Ponce de León	Ejec 12	Ejec 54	Ejec 111	Ejec 302	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>	<u>Dec.</u>	<u>Art.</u>
	Otro 1	Otro 18	Otro 30	Otro 97	79%	76%	21%	24%

Total de reformas acumuladas por decreto: 141

Total de reformas por artículo: 399

CAPÍTULO VI

PERSPECIVAS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

En este último capítulo se estudia lo que se conoce por los doctrinarios como "*principios básicos*" o "*disposiciones fundamentales*" ello en virtud de una clasificación que se hace de los diversos preceptos constitucionales. Clasificar es ordenar por clases, siguiendo criterios de igualdad y semejanza o de contraste y diferencia atendiendo a diferentes puntos de vista, de acuerdo a lo anterior y atendiendo a la forma de modificación o adición que el propio ordenamiento supremo consigna para ellos; se intenta una clasificación propia de estas "*disposiciones fundamentales rigidizadas*"; igualmente se propone un nuevo sistema de reformabilidad constitucional, adoptando un necesario *referéndum* como parte del proceso legislativo constitucional.

**1.- De la extrema flexibilidad al Pacto de Partidos.
(LA INTEGRACIÓN DE LA LVII LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA
UNIÓN).**

En enero de 1995 fue signado el Acuerdo Político Nacional entre el gobierno y los partidos del Trabajo, de la Revolución Democrática, Acción Nacional, y Revolucionario Institucional, acuerdo que dio pauta a reformas constitucionales y legislativas dentro del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Código Penal para el Distrito Federal. El anterior fue el marco dentro del cual se llevaron a cabo las históricas elecciones del 6 de julio de 1997, en las que se eligieron 500 diputados y 32 senadores de representación proporcional al Congreso de la Unión, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y 66 diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El alcance de la reforma constitucional y legal fue complementada con la autonomía otorgada al Instituto Federal Electoral, así como la inclusión del Tribunal Electoral como un titular más del Poder Judicial de la Federación, y con la adecuada creación de procedimientos dirigidos a la impugnación de los procesos electorales por la vía legal.

PERSPECIVAS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Con los resultados firmes, la distribución de curules en la Cámara de Diputados fue la siguiente:

Partido:	Diputados de Mayoría relativa:	De Representación Proporcional:	Total
Revolucionario Institucional PRI	164	75	239
De la Revolución Democrática PRD	70	57	125
Acción Nacional PAN	65	55	122
Verde Ecologista de México PVEM	0	8	8
Del Trabajo PT	1	5	6
Total:	300	200	500

Por lo que hace a la Cámara de Senadores, la elección de los 32 senadores de representación proporcional fue realizada de acuerdo con el recientemente reformado artículo 18 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para lo cual se utilizó la fórmula de proporcionalidad pura con cociente natural y resto mayor. Para obtener el factor de cociente natural se dividió el resultado de la votación nacional emitida entre el número de senadores electos, o sea 32, con los resultados obtenidos. Dado que la votación nacional se situó en 28'637,817 entre 32 (número de senadores a elegir), ello dio como factor de cociente natural el de 894, 932.

El resto mayor es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido y se aplica después de haber realizado la distribución de senadores mediante el cociente natural.

En virtud del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de senadores por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos los senadores que por este principio les corresponden, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 1997, segunda sección, página 91. La elección de los 32 senadores de representación proporcional quedó como sigue:

PERSPECIVAS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Con los resultados firmes, la distribución de curules en la Cámara de Diputados fue la siguiente:

Partido:	Diputados de Mayoría relativa:	De Representación Proporcional:	Total
Revolucionario Institucional PRI	164	75	239
De la Revolución Democrática PRD	70	57	125
Acción Nacional PAN	65	55	122
Verde Ecologista de México PVEM	0	8	8
Del Trabajo PT	1	5	6
Total:	300	200	500

Por lo que hace a la Cámara de Senadores, la elección de los 32 senadores de representación proporcional fue realizada de acuerdo con el recientemente reformado artículo 18 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para lo cual se utilizó la fórmula de proporcionalidad pura con cociente natural y resto mayor. Para obtener el factor de cociente natural se dividió el resultado de la votación nacional emitida entre el número de senadores electos, o sea 32, con los resultados obtenidos. Dado que la votación nacional se situó en 28'637,817 entre 32 (número de senadores a elegir), ello dio como factor de cociente natural el de 894, 932.

El resto mayor es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido y se aplica después de haber realizado la distribución de senadores mediante el cociente natural.

En virtud del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de senadores por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos los senadores que por este principio les corresponden, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 1997, segunda sección, página 91. La elección de los 32 senadores de representación proporcional quedó como sigue:

CAPÍTULO VI

<i>Partido</i>	<i>Votación Nacional</i>	<i>Cociente Natural</i>	<i>Asignación por Cociente Natural:</i>	<i>Resto Mayor:</i>	<i>Asignación de Senadores por Resto Mayor:</i>	<i>Total:</i>
Acción Nacional PAN	7'881,121	894,932	8	721,665	1	9
Revolucionario Institucional PRI	11'226,115	894,932	12	526,971	1	13
De la Revolución Democrática PRD	7'564,656	894,932	8	405,200	0	8
Del Trabajo PT	745,881	894,932	0	745,881	1	1
Verde Ecologista de México PVEM	1'180,004	894,932	1	285,072	0	1
Total	28'637,817		29		3	32

Con los anteriores resultados e incorporados los senadores de representación proporcional, la cámara alta se conformó como sigue en su inicio y antes de que algunos legisladores se declararan independientes:

<i>Partido:</i>	<i>Número de Senadores:</i>
Revolucionario Institucional PRI	77
Acción Nacional PAN	33
De la Revolución Democrática PRD	16
Del Trabajo PT	1
Verde Ecologista de México PVEM	1
Total:	128

Con la actual integración del Congreso General se ha roto esa hegemonía que los regímenes presidenciales provenientes del Partido Revolucionario Institucional habían tenido sobre la adecuación constitucional, incluso para la producción legislativa ordinaria.

PERSPECIVAS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Lo anterior ha provocado que, efectivamente nuestro régimen político transite, de un gobierno de un solo partido o grupo político, a uno en el cual son tres los partidos que ejercen el poder político en México. La consecuencia de ello no es que no existan más variaciones constitucionales, sino que las mismas necesitan ser concertadas por el partido gobernante con algún partido de oposición si tiene interés en que sean aprobadas, dando lugar a lo que se ha dado llamar en la política mexicana como las "concertaciones" inventando una nueva palabra y forma de hacer política en nuestro país.

Así, se ven acuerdos legislativos cada fin de año para aprobar el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos por una parte y reformas legislativas propuestas por los partidos de oposición, seguramente en contrapartida a su apoyo a iniciativas oficiales de reformas constitucionales; un ejemplo de lo anterior es la última e inadecuada al artículo 58 que implica la reducción de edad para acceder a las senadurías con 25 años de edad y una dedicatoria específica: el Partido Verde Ecologista de México.

México esta cambiando, no es de ninguna manera reprobable ello, el dejar de tener un país unipartidista es bueno, pero se debe reconocer que el tránsito aún no es a la democracia sino a la partidocracia.

2.- Propuesta de la determinación de "Principios Básicos Plusrígidos"

A. DISPOSICIONES FUNDAMENTALES PLUSRIGIDAS

Como ya se precisó (*vid supra*), existen, según algunos doctrinarios, lo que se conoce como "*principios básicos*" o "*disposiciones fundamentales*", y consisten en una clasificación que se hace de los diversos preceptos constitucionales, la cual se lleva a cabo atendiendo a la forma de modificación o adición que el propio ordenamiento supremo consigna para ellos. Así, se entiende que existen estas disposiciones fundamentales cuando el propio ordenamiento constitucional señala un procedimiento de modificaciones o adiciones para la generalidad de los preceptos constitucionales y uno

CAPÍTULO VI

diferente para un grupo específico, por lo general reducido, con más requisitos para sus modificaciones o adiciones, ello en virtud de que el propio constituyente señala a éstos como preceptos esenciales a la naturaleza consubstancial del Estado y la sociedad.

Como ejemplo de lo anterior podemos citar al constituyente primario de nuestro país el cual, en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824 crea la Primera República Federal y que consagró en sus artículos 166 y 171, una cláusula pétrea parcial temporal y otra cláusula pétrea definitiva como sigue:

“Artículo 166.- Las Legislaturas de los estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva; pero el Congreso General no las tomará en consideración sino precisamente el año de 1830.”²²⁰

“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.”²²¹

Es conveniente resaltar que muy respetables constitucionalistas, igualmente, rechazan este concepto de principios básicos o disposiciones fundamentales, ya que explican, todos los preceptos contenidos en el Código Constitucional, por el simple hecho de estar contenidos precisamente en el, son disposiciones fundamentales.

Lo anterior, sin dejar de tener certarazón, no toma en consideración el hecho de que, por una parte la Constitución no solamente contiene una parte orgánica que regula la estructura, acceso, permanencia y responsabilidad de los entes que ejercen el poder público, y los elementos del Estado, sino igualmente una parte dogmática que sirve, primordialmente para garantizar las libertades y derechos de los gobernados que, aunque

²²⁰ Tena Ramírez Felipe. *Leyes Fundamentales...* Op. cit. pág. 193.

²²¹ Ídem.

PERSPECTIVAS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

no necesariamente regulables por el orden constitucional, se encuentran tutelados por este.

Las decisiones fundamentales sustentan y caracterizan a un orden constitucional determinado, están en íntima relación con los factores reales del poder. Estas decisiones son los principios básicos declarados o proclamados en la Constitución, expresando postulados ideológicos-normativos.

En los momentos decisivos de los Estados, en su propia historia, predomina en la Asamblea Constituyente alguno o algunos de los propios factores reales del poder, el ordenamiento constitucional, producto del constituyente, necesariamente recoge los principios fundamentales que ellos sustentan, así, la constitución ideal se convertirá en positiva, incluyendo dichos principios preceptos económicos, sociales, políticos y religiosos.

Jorge Carpizo señala: "las decisiones fundamentales no son universales, están determinadas por la historia y la realidad política y social de cada comunidad"²²².

Las decisiones fundamentales en cada Constitución conducen a la fijación de sus normas básicas y de las que no tienen ese carácter. Las primeras son precisamente las que involucran tales decisiones, declarando los principios torales de indole política, económica, social o religiosas; las segundas, son disposiciones que desarrollan dichos principios, estableciendo el marco constitucional necesario para hacer efectivos los primeros.

La diferenciación de los preceptos constitucionales que contienen dogmáticamente las decisiones básicas y otras normas constitucionales es trascendente para el momento de la modificación o adición constitucional, y debe repercutir en la forma de hacerlo.

Las disposiciones fundamentales solo serán variadas, sustituidas o eliminadas, mediante el poder, acudiendo a la misma fuente real de poder que hizo que estuviese ella

²²² Carpizo Mac Gregor, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, p. 353.

presente en la normatividad constitucional, pero aún estas son objeto de variación ya que están sujetas al tiempo y al espacio, varían no solo entre uno y otro Estado, sino en el devenir histórico de un mismo pueblo.

Un diferente criterio de clasificación es el que señala Ignacio Burgoa, el cual precisa que las decisiones fundamentales pueden ser políticas, sociales, económicas, culturales y religiosas desde el punto de vista de su contenido, mismo que atribuye una cierta tónica ideológica a un determinado orden constitucional y marca los fines del Estado y los medios para realizarlos.

En virtud de lo anterior, es necesario privilegiar a un grupo de normas constitucionales a fin de hacer válida su pretensión de permanencia, por encima del posible manipuleo político y demagógico.

Las ideas de algunos autores que aceptan la teoría de disposiciones fundamentales son:

Ignacio Burgoa.

Nos consigna 6 grupos de decisiones fundamentales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

1.- Políticas. Comprende declaraciones respecto de los siguiente puntos:

- a) Soberanía Popular;
- b) Forma Federal de Estado;
- c) Forma de gobierno republicana y democrática.

2.- Jurídicas. Consistentes en:

a) Limitación del poder público en favor de los gobernados por medio de las garantías constitucionales respectivas;

b) Juicio de Amparo. Como medio adjetivo para preservar la Constitución contra los actos de autoridad que la violen en detrimento de los gobernados;

PERSPECIVAS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

c) Sumisión de todos los actos de los órganos del Estado a la Constitución y a la ley, situación que involucra los principios de constitucionalidad y legalidad.

3.- Sociales.

Estriban en la consagración de derechos públicos subjetivos de carácter socioeconómico, asistencial y cultural en favor de las clases obrera y campesina y de sus miembros individuales.

4.- Económicas. Se traducen en:

a) Dominio o propiedad de la Nación respecto de recursos naturales específicos;

b) Gestión natural de ciertas actividades de interés público, e

c) Intervencionismo de Estado en las actividades económicas que realizan los particulares en aras de dicho interés público.

5.- Culturales.

Los que se refieren a los fines de la enseñanza y la educación que imparte el Estado y la obligación a cargo de éste.

6.- Religiosas.

Conciernen a la libertad de creencias y cultos, separación de la Iglesia y el Estado. En este último punto el maestro Burgoa agregaba el "...desconocimiento de la personalidad jurídica de las Iglesias independientemente del credo que profesen", pero dicha parte la Constitución lo eliminó según se vio en el capítulo respectivo a las reformas instrumentadas a la Constitución en el régimen presidencial de Salinas de Gortari, relativo al artículo 130.

Jorge Carpizo.

En sus *Estudios Constitucionales*, señala que existen siete principios básicos en nuestra Constitución, los cuales construyen y definen la estructura política y a su vez protegen y hacen efectivas disposiciones constitucionales relacionadas con los gobernados:

1. *Declaración de Derechos Humanos.*

CAPÍTULO VI

Contenida en dos partes, la de las garantías individuales y la de las garantías sociales; la Constitución comienza con la Declaración de Garantías Individuales, y así intitula el capítulo I del Título Primero, por lo cual se puede considerar a esta parte la axiológica de la ley fundamental y base de toda la organización política; muestra de ello es lo que se expresa en el artículo 1° que refiere:

Artículo 1°.- *En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".*

Debe decirse que de acuerdo con el anterior artículo de la Constitución Federal vigente, existen dos disposiciones esenciales: primero, todas las personas que habiten en nuestro territorio gozan de los derechos consagrados por la Constitución, y segundo, dichos derechos no pueden restringirse ni suspenderse sino en los supuestos y con las condiciones que la misma establece. Con lo anterior, la Constitución sostiene que todo hombre tiene los mismos derechos, por lo cual, también podemos decir que dicho artículo también nos señala varios principios más como son los de igualdad, los cuales se contemplan en los artículos 1, 2, 3, 4, 12 y 13 de la Constitución, los de libertad, que a su vez se subdividen en libertades físicas y libertad de espíritu; las primeras de ellas se contemplan en los artículos 4, 5, 10, 11 y 22 y los segundos se encuentran en los artículos 6, 7, 24, 25 y 26, y los de seguridad jurídica en los artículos 8, 14, 16, 17, 18, 22 y 23.

Por otra parte tenemos los derechos sociales los cuales dentro de nuestra Carta Magna se ubican en los artículos 3, 27, 28 y 123, los cuales tienen la noción implícita de dar a cada uno según sus posibilidades y sus necesidades, partiendo del concepto de igualdad de oportunidades.

PERSPECIVAS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

2. Soberanía.

Como la potestad Suprema que nace de la potestad del pueblo y del hombre que tienen de sí mismos y de su derecho. Se contiene, según lo establece en el artículo 39 constitucional, y se deposita esta, esencial y originariamente en el pueblo. La soberanía, señala Carpizo citando al maestro Mario de la Cueva, es una idea y un sentimiento de libertad que yace del fondo del alma de los hombres y es el único baluarte de los países débiles ante los poderosos. Dicha soberanía debe entenderse como la expresión de la voluntad general que confiere al pueblo en lo interno, como titular del poder soberano entre otros, la exclusividad para darse el orden jurídico y estructura sociopolítica que más le convenga, sin que pueda ser limitado en su ejercicio por otro poder.

3. División de Poderes.

Consagrado en el artículo 49 constitucional y el cual marca la división de poderes al manifestar que el Supremo Poder se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cabe señalar que de acuerdo con nuestra Constitución vigente, el Supremo Poder Federal, es decir, el poder público del Estado se encuentra dividido para su ejercicio en Legislativo depositado en un Congreso General integrado por una Cámara de Diputados y Senadores (artículo 50), el Ejecutivo depositado en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80) y el Judicial depositado en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito (artículo 94. Aquí falta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por el año de edición del libro); así pues el conjunto de competencia asignados a los órganos federales mencionados constituyen el llamado "Supremo Poder de la Federación". La división de poderes representa uno de los dogmas políticos más importantes del constitucionalismo. Continúa Carpizo señalando: La tesis mexicana y que han seguido todas las constituciones de este país, es que no hay división de poderes sino que existe un solo poder el Supremo Poder que se divide para su ejercicio, el cual es creado por la propia Constitución, la cual señala expresamente sus facultades, sus competencias, lo que no se atribuye no podrán hacer. Ahora bien, una cosa es la colaboración entre las ramas u órganos del poder y otra muy diferente es la confusión de las facultades de los órganos, la delegación de las facultades de un órgano

en otro. La confusión de los poderes la prohíbe la Constitución al señalar expresamente que no pueden reunirse dos o más de los poderes en una persona, salvo en dos casos: a) artículo 29 y b) 131 segundo párrafo, es decir en esos casos y con los procedimientos que la propia Constitución señala, el presidente de la República puede legislar.

4. *Sistema Representativo.*

El sistema representativo que configuró la Constitución de 1917 estaba de acuerdo con la teoría clásica de la representación, para López Moreno dicha representación la debemos entender como aquella en donde la mayoría es la que tiene que gobernar, pero permitiendo la participación política de la minoría, ya que el gobierno que las excluye no es popular, en síntesis "gobierno de mayorías con el concurso de las minorías, libertad, seguridad y justicia en un régimen de leyes que a todos una y a todos obligue". En México el sistema representativo es mixto con dominio mayoritario, según asientan los artículos 51, 52, 53 y 54 constitucionales.

5. *Régimen Federal.*

Contenido en la forma de estado señalada por el artículo 40 de la Constitución, el cual expresa que por voluntad del pueblo este es un Estado Federal, constituido por estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, pero unidos en una Federación en cuanto a su régimen externo. En relación con este artículo debe decirse que tal parece que contradice lo señalado en el artículo 39 pues de dicho artículo se desprende que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas y que existe una división de competencias entre los dos ordenes que la propia Constitución, norma suprema crea y que le están subordinado; el de la federación y el de las entidades federativas. La nota característica del Estado Federal, que acepta el artículo 41 es la descentralización política. El Estado Federal Mexicano sustenta los siguientes principios:

a) Las Entidades Federativas son instancias decisorias supremas dentro de su competencia;

b) Entre la Federación y las Entidades Federativas existen coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115);

PERSPECTIVAS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

c) Las entidades federativas se dan libremente en su propia Constitución la estructura de su gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del Estado Federal (artículo 41);

d) Existe clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas, todo aquello que no esté expresamente atribuido a la Federación es competencia de las Entidades Federativas (artículo 124);

Igualmente existen dos garantías federales, que son dos:

a) Los poderes de la Unión tienen obligación de proteger a las Entidades Federativas contra toda invasión o violencia exterior, y

b) La misma protección les otorga la Federación en los casos de sublevación o conflicto interno, si esta ayuda le es solicitada por la legislatura local o por el Ejecutivo cuando el Congreso del Estado no se encuentra reunido.

La tesis que asienta nuestro sistema constitucional, señala Carpizo, es la teoría de Tocqueville de *cosoberanía*.

6. Justicia Constitucional Mexicana, integrada por 6 garantías:

a) El juicio de amparo. El cual se encuentra en el artículo 103 constitucional, se caracteriza porque es el Poder Judicial Federal encargado de su conocimiento y resolución, se sigue a instancia de parte agraviada y la sentencia es de efectos relativos, se circunscribe a la persona que lo solicitó;

b) La declaratoria del Senado de que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, porque todas las autoridades de un Estado han desaparecido de acuerdo con la fracción V del artículo 76 constitucional;

c) Competencia del Senado para resolver cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa. La fracción VI del propio artículo 76 prescribe que el Senado es competente para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos se lo solicite o cuando debido a esas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional;

d) La facultad de investigación por graves violaciones a las garantías individuales de los gobernados, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 97 constitucional;

e) El litigio o conflicto constitucional, preceptuado en el artículo 105 que establece que es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos en que la federación sea parte, y

f) El juicio de responsabilidad política cuyos antecedentes son el juicio de residencia.

6. *Supremacía del Estado sobre las Iglesias.*

Este principio básico es uno de los problemas más serios con que ha tenido que lidiar México, toda vez que no se han aplicado varios de los principios del artículo 130 constitucional. En la Constitución de 1917 se superó el principio de separación del Estado y de las iglesias para configurarse la plena supremacía del primero sobre la segunda conforme lo dispone el artículo 130 citado.

Francisco Venegas Trejo

Mi respetado y admirado maestro de Introducción al Estudio del Derecho y Derecho Constitucional, en el año de 1973, Francisco Venegas Trejo, también ha expresado su idea sobre estos puntos.

"De las leyes fundamentales que México ha emitido, se desprenden algunos puntos que no tienen vuelta de hoja, que son decisiones políticas fundamentales, resumen y compendio de nuestra historia y convicciones jurídico-políticas irrenunciables.

Entre ellos figuran, porque no queremos ni podemos ser exhaustivos, los siguientes:

- a) La forma de Estado federal;
- b) La democracia como forma de gobierno;
- c) Una estructura política republicana;

PERSPECIVAS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

d) El acceso al poder público por decisión soberana del pueblo, a través del sufragio efectivo, libre, secreto, personal, directo y universal;

e) La distribución interorgánica del poder público, fundamentada no en la división rígida, sino en el control y en la colaboración recíprocos;

f) La proclamación de las libertades fundamentales e imprescindibles de los humanos, esto es la consagración de las garantías individuales;

g) El adecuado y preciso señalamiento de facultades y atribuciones de los órganos del Estado;

h) La libre estructuración y funcionamiento de partidos políticos, para propiciar, incluso con financiamiento público, el acceso al poder de cualquier individuo, si sus aptitudes y propuestas programáticas, obtienen la aceptación y el apoyo de los ciudadanos;

i) La responsabilidad jurídica y política de los servidores públicos que no se ajusten a los parámetros de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que establece la Constitución Política;

j) El resguardo de la constitucionalidad, haciendo prevalecer las garantías individuales, por el amparo, y las ya referidas acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales;

k) La laicidad de las instituciones y de los servicios públicos, fundamentalmente de la educación que brinda el Estado mexicano;

l) La protección constitucional de los trabajadores y de los campesinos para vencer las desigualdades de origen y de fortuna, y

m) La participación de México en el concierto internacional, con plena observancia de siete principios:

- La autodeterminación de los pueblos;
- La no intervención;
- La solución pacífica de controversias;
- La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza de fuerza en las relaciones internacionales;
- La igualdad jurídica de los Estados;
- La cooperación internacional para el desarrollo, y

CAPÍTULO VI

- La lucha por la paz y la seguridad internacionales.²²³

Máximo Gamiz Parral

En su libro *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, el Dr. Gámiz señala que desde un punto de vista teórico y estrictamente jurídico, es cierto que la Constitución mexicana de 1917, como las demás constituciones, contiene principios rectores, esenciales o trascendentales que resumen la forma de pensar y las aspiraciones del pueblo cuya conducta van a regular, pero referidos al momento y a las circunstancias en que se instauró el Congreso constituyente, por lo que con posterioridad puede variar la convicción y los ideales del pueblo y, en consecuencia, desear reformarlos.

Precisa que el Congreso constituyente, con la representación de la comunidad, decreta las disposiciones básicas, de esencia, así como, complementariamente, algunas normas que sirven para explicar, para expresar, para conformar el orden jurídico fundamental; dentro de esta estructura jurídica originaria quedan incluidas definitivamente las citadas decisiones fundamentales.

Igualmente propone que la adición a la Constitución vigente para que se establezca debe acudir al *referéndum* como vía para la modificación de las decisiones trascendentales.

Defensor del federalismo y de la anhelada autarquía estadual, el Doctor Gamiz considera, y yo conicido en ello, que la división de atribuciones de ejercicio de la soberanía federal y de las autoridades locales debe considerarse de origen y aun vigente, decisión fundamental del constitucionalismo mexicano.:

“Dentro de este contexto podríamos estimar, como lo explicamos más adelante, que el artículo 124 de la Constitución mexicana es una decisión fundamental, puesto que al

²²³ Venegas Trejo Francisco. *Perspectivas Constitucionales de México para el Siglo XXI* en *Hacia una Nueva Constitucionalidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, Num. 8, pags. 394 y 395, México, 1999.

PERSPECIVAS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

establecerse el pacto federal una de las bases para el acuerdo es que la esfera de competencia residual a las entidades federativas; al modificarse tal principio se puede afectar de tal gravedad el pacto federal que varios de los estados pueden estar en desacuerdo y considerar que se han cambiado las estipulaciones de la integración de la federación."

"Desde un punto de vista práctico se reflexiona, para no hacer uso más que de un solo ejemplo, acerca de si los diputados constituyentes de 1917 mexicano: ¿votó la mayoría del electorado?, ¿en todos los distritos se llevaron a cabo elecciones?, ¿estuvo suficientemente informado el pueblo respecto de las atribuciones ilimitadas que se estaban confiriendo a quienes resultaran electos como diputados constituyentes?, y podríamos integrar una enorme secuela de más interrogantes."

"La única solución existente para la fijación de cuáles son las decisiones trascendentales es incluirlas en la Constitución y señalar el órgano y el procedimiento par que puedan ser reformadas, o bien, antes de que esto acontezca, queda a criterio de los componentes del constituyente revisor determinar, al aprobar o desaprobar iniciativa de modificación constitucional, si se trata o no del caso de una decisión esencial y si el constituyente revisor es o no competente para hacerlo. - - La falta de uniformidad de criterios acerca de cuáles son las decisiones, principios o resoluciones fundamentales agrava el conflicto jurídico de si existen o no disposiciones que no puede modificar el constituyente revisor, pues aun con la tesis de que efectivamente las hay nos encontramos con la incógnita de cuáles son; además, algunas reformas, en este contexto, serán inconstitucionales para unos constitucionalistas y para otros tendrán plena validez."²²⁴

Carlos Garza García

Por su parte Carlos Garza García considera como Principios Básicos:

²²⁴ Gamiz Parral, Máximo N. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*. 2ª Ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000

Organización Sistemática del Orden Jurídico.

1. Principio de Supremacía.
2. Principio de Primacía.
3. Principio de Legalidad.
4. Principio de Inviolabilidad.
5. Principio de Prosecución Judicial.
6. Principio de Igualdad Jerárquica de los Dispositivos Constitucionales.
7. Principio de Plenitud Hermenéutica del Derecho.

Señala en cuanto al Principio de Organización Sistemática del Orden Jurídico, que en él todas las normas encuentran una localización armónica que permite encontrar, siempre, el dispositivo especializado aplicable al caso, sin que exista duda de cuál es el idóneo para regular el asunto. Así, el orden jurídico comprende una jerarquía de las normas que lo conforman, la que en sentido decreciente en importancia es como se señala:

- Constitución Nacional.
- Leyes secundarias (ordinarias en sentido lato) federales, locales, municipales y tratados internacionales.
- Reglamentos.
- Decretos en sentido impropio.

En lo que se refiere a las leyes locales y municipales, en un rango inmediato superior a las mismas e inferior a la Constitución Nacional está la Constitución Local.

El otro eje determinante de la organización del sistema jurídico, lo es la especialización por razón de materia, es decir, que en el universo del derecho, siempre existirá una ley especializada aplicable al caso, y ésta tendrá preferencia sobre la ley general acerca del asunto, si es que entre la primera y la segunda no existe distinción de jerarquía.

PERSPECIVAS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

El alcance que da al *Principio de Supremacía*, implica el que la Constitución es la máxima de las leyes por lo que no existe ninguna otra por encima de ella, y por ello toda ley en México esta subordinada a la Constitución, pues para serlo requiere emanar de ésta o estar de acuerdo con la misma.

El *Principio de Primacía*, según Garza García enuncia que la Constitución es la norma fundamental, por lo que dentro de la jerarquía de las leyes ocupa el primero de los lugares, resultando que toda otra ley del sistema jurídico deriva de la misma.

Por cuanto al *Principio de Legalidad*, establece que todo acto jurídico, para poder ser legal, debe de estar de acuerdo, antes que nada con la Constitución. Tiene dos implicaciones dependiendo de su referencia, ya sea con el Derecho Público o con el Derecho Privado.

En el derecho Público el principio de legalidad se manifiesta como una prohibición a todo lo que no está expresamente permitido a la autoridad, o, en otras palabras, ésta solo puede realizarse los actos que expresamente faculta la ley. En el derecho Privado, el principio de legalidad se manifiesta como una autorización a los gobernados para realizar todo lo que no está expresamente prohibido, es decir, se pueden hacer todos los actos que no estén expresamente prohibidos por la ley.

En el *Principio de Inviolabilidad* de la Constitución, se implica que no existe ningún tipo de acto que pueda desconocer o nulificar la imperatividad constitucional. Este principio se encuentra fundamentado en el artículo 136 constitucional.

En cuanto al *Principio de Prosecución Judicial*, establece que todas las acciones tendentes a cuestionar la constitucionalidad de los actos de autoridad deben seguirse, resolverse o juzgarse ante el Poder Judicial Federal.

El *Principio de Igualdad Jerárquica de los Dispositivos Constitucionales*, señala que entre los dispositivos constitucionales no existe distinción de rango o importancia,

sino que todos guardan una misma posición en el nivel supremo que ocupa la Constitución en el sistema jurídico. Por lo anterior, es importante entender que la interpretación constitucional siempre debe ser armónica y sistemática, es decir que a todos los dispositivos debe encontrárseles su aplicación específica, negando la posibilidad de que, con respecto de cierto asunto, exista contradicción irreductible entre los mismos.

Por último señala el autor que de acuerdo al *Principio de Plenitud Hermenéutica del Derecho* el mandato dispone que en el universo jurídico siempre están previstas todas las conductas realizables por la sociedad, pues de acuerdo a las distintas referencias del principio de legalidad, en el derecho público el principio se manifiesta como una prohibición a todo lo que no está expresamente permitido, dicho de otra forma, sólo pueden realizarse los actos para los que la ley faculta, y en el derecho privado el principio de legalidad se manifiesta como una autorización a realizar todo lo que no está estrictamente prohibido, es decir, se pueden llevar a cabo todos aquellos actos que la ley no prohíba de una manera expresa. Es necesario destacar, que existen otros casos en que por disposición propia de la ley, a falta de disposición expresa en la norma jurídica especializada para resolver el caso concreto, ante una institución prevista por la misma, no debe de concluirse admitiendo el simple resultado del principio de legalidad, en cualquiera de sus referencias, sino que se resolverá, con aplicación supletoria y analógica de otro cuerpo legal.

OPINIÓN PERSONAL.

Tomando en consideración lo anterior, se propone una lista de *Disposiciones Fundamentales Rigidizadas*, ello en virtud de que efectivamente todas las normas que integran el Código Constitucional son disposiciones supremas, básicas o fundamentales y por ello con un procedimiento de reforma más estricto que el utilizado para las normas ordinarias.

Se habla de *Disposiciones Fundamentales Rigidizadas*, en tanto que la trascendencia de este capítulo de disposiciones jurídicas se encuentra en su

PERSPECIVAS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

reforzamiento de ser considerada piedra angular de algunos elementos clave: la libertad, la división del poder público, la idea del Estado.

Es imprescindible que si los preceptos constitucionales regulan uno de los factores anteriores, vean garantizada su permanencia en tanto el propio pueblo no varíe sus valores y esperanzas con respecto a ellos. La existencia de las disposiciones fundamentales se justifica en tanto establezcan un procedimiento de reforma más rígido (dentro de lo ya rígido del sistema constitucional mexicano), ya que de no serlo no se puede sostener dicha clasificación.

En virtud de lo anterior señalamos las siguientes instituciones contenidas en las que deberían ser disposiciones fundamentales en nuestra Constitución:

- a) Libertades de los gobernados y sus garantías administrativas y jurisdiccionales: contendrá todos aquellos artículos que impliquen libertades y derechos de los individuos sometidos al imperio del Estado; ello conteniendo los que impliquen garantías individuales, sociales o de la humanidad, así como lo relativo a su protección.
- b) División y eficacia de los Poderes públicos.
- c) Residencia del ejercicio soberano de atribuciones públicas para autoridades federales, estatales y municipales.
- d) Relaciones Estado-Iglesia.
- e) Políticas: Soberanía Popular y Forma de Estado.
- f) Régimen de Economía Mixta.

El procedimiento de creación y modificación legislativo requiere de una mayoría absoluta, en tanto que para la reforma constitucional se requiere de mayores requisitos.

El Título Octavo de nuestra Constitución Política intitulado *De las Reformas a la Constitución*, se integra con un solo artículo, y prevé la manera en que puede modificarse

o adicionarse el ordenamiento supremo para adaptarse a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, dicho precepto dispone:

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.

Dentro de este artículo es precisamente donde deberá incorporarse un segundo párrafo, el cual dispondría que las reformas que se llevaran a cabo relacionadas con las reformas a disposiciones fundamentales, deberán previamente a su entrada en vigor, ser aprobadas por el pueblo mexicano.

C: UN NUEVO PROCEDIMIENTO DE REFORMABILIDAD CONSTITUCIONAL

A lo largo de su historia constitucional, México ha intentado diversos sistemas de reforma a la Constitución, todos ellos caracterizados por su rigidez con respecto de la norma ordinaria, es decir un proceso de modificación más complicado para consumir la reforma que el utilizado en la norma ordinaria.

Como ya se vio la Constitución de 1824 adoptó para su reforma el sistema francés, el cual había estado presente en la Constitución gaditana, aunque se atenuó y combinó con un sistema federalista. El artículo 166 de la primera Constitución vigente en México, señaló que las legislaturas locales estaban facultadas para hacer observaciones sobre determinados artículos de la Constitución y del Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824.

PERSPECIVAS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

No obstante lo anterior, la Constitución de 1824 contenía una cláusula pétrea temporal total, señalaba que las iniciativas de las legislaturas no serían tomadas en consideración sino hasta el año de 1830, además de contener una cláusula pétrea definitiva en cuanto a ciertos temas (disposiciones fundamentales) como eran los artículos que regulaban la independencia y libertad de México, su religión, su forma de gobierno, la libertad de imprenta y la división de los Supremos Poderes de la Federación y de los Estados. Cuando esta Constitución fue suprimida por el golpe de Estado conservador de 1835, no había tenido verificativo ninguna reforma constitucional, esta Ley Suprema rigió a México por casi 11 años sin modificaciones y en 1847 sería reinstalada para regular nuevamente la vida federal del país.

En la actualidad vivimos en un México diferente al de 1917 y diferente al del nacimiento del Partido Nacional Revolucionario, esto implica que también requerimos una nueva constitucionalidad.

La Constitución puede ser diferente y solo con algunas adecuaciones, no necesariamente se requiere de una nueva Constitución para México, en tanto que como ya se explicó, la correlación de fuerzas políticas no tiendan de manera notoria hacia ese cambio. Pero en tanto se da o no esa posibilidad, el país debe estar atento a que no es conveniente dejar en manos de un solo individuo o grupo de individuos, la adecuación del marco constitucional, y si en la actual LVII legislatura no se tuvo la posibilidad fáctica por la integración del Congreso General, lo que es innegable es que los partidos tienden, por naturaleza, a buscar dicho predominio que los aleja de la necesidad de concertaciones políticas.

Eduardo Andrade, confirma lo anterior y señala que en el campo de la teoría del Estado, un modelo constitucional refleja una forma de Estado y ésta se define en razón de decisiones fundamentales en lo económico, lo político, lo social, lo ideológico-cultural y lo jurídico.

La adopción de un nuevo modelo constitucional, además, supone acuerdos básicos acerca de esos aspectos en el seno de la élite dirigente. Para la creación de un nuevo modelo constitucional, la élite política que tiene la posibilidad de tomar decisiones y aplicarlas, debe estar unida en torno a conceptos fundamentales.

La elaboración, señala Andrade, puede darse por dos métodos la fuerza o el consenso. Cuando se hace por la fuerza estamos ante un proceso de guerra civil o revolucionario -como fue el caso mexicano de 1917- por virtud del cual una élite desplaza a la otra e impone el nuevo modelo que conlleva cambios más o menos acentuados en uno o varios de los aspectos que configuran la forma de Estado. En ocasiones precisa, como los casos de Cuba con Castro y Rusia con Lenin, las modificaciones abarcan todos estos aspectos.

En el modelo consensual, la élite ante el desgaste del modelo a sustituir, llega a acuerdos en las cuestiones torales, aunque mantenga diferencias secundarias, y desarrolla el modelo nuevo sin ruptura violenta con el anterior. Tal es el caso, ejemplifica, de España que culminó con la Constitución de 1978; después de la dictadura franquista los dirigentes hispanos ya no discuten si el país será una república o una monarquía (tema que los condujo a una guerra civil), saben que quieren un Estado Central y no federal (aunque sus autonomías vayan más lejos muchas veces que en los Estados Federales) coinciden en que su organización económica será capitalista y no comunista.

Con base en lo anterior se pregunta si en México existe un cambio consumado de correlación de fuerzas sociales o una élite nueva o recompuesta que se haya cohesionado en torno a nuevas decisiones políticas fundamentales, su respuesta es negativa: "Podemos decir que estamos inmersos en un proceso de construcción de un nuevo arreglo en esa correlación de fuerzas pero aún no se ha consumado una recomposición que permita sustituir a la anterior."²²⁵ Continuando así: "Se requiere, en consecuencia, no pretender dar un salto espectacular -hacia quien sabe donde- y

²²⁵ Andrade Sánchez, Eduardo. "¿Nueva Constitución? ¿Para que?" en *Hacia una Nueva Constitucionalidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, Num. 8, pag. 10, México, 1999.

PERSPECIVAS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

continuar con el método gradual, pero fructífero, de avance paulatino para alcanzar y consolidar acuerdos a partir de los cuales se establezca un nuevo esquema de relación entre las distintas fuerzas políticas que permita atender y resolver sin prisa, pero sin pausa, cada uno de los temas pendientes de la agenda constitucional y política en general. En cambio, hay que eludir la tentación de lanzarnos a la espectacular aventura de un Congreso Constituyente que parece sin sentido y sin destino.²²⁶

"El Sistema de reformas continuas debe considerarse como una transformación defectuosa de las disposiciones constitucionales, que atenta contra la jerarquía de dichas disposiciones y hace negatoria su relativa estabilidad, produciendo inclusive contradicciones en cuanto a los principios esenciales establecidos por el constituyente originario, llegándose al extremo en nuestro régimen jurídico, de expedir reformas constitucionales para modificar o suprimir determinadas interpretaciones, también constitucionales, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que constituye un índice del absoluto predominio de la reforma o modificación del texto fundamental en relación con su evolución interpretativa"²²⁷.

4.- Propuesta de un nuevo procedimiento de reforma constitucional

La evolución política del pueblo mexicano y la reestructuración de las fuerzas reales del poder en el país, hacen necesario legitimar más y mejor la adecuación constitucional, por ello es necesario tomar en cuenta las formas de democracia indirecta, principalmente el referéndum popular.

REFERÉNDUM Y PLEBISCITO

Es frecuente escuchar hablar indistintamente de *referéndum* y plebiscito como si se tratara de una misma cosa. Aunque tienen similitud en cuanto al cuerpo consultado, es inadecuado utilizar estos conceptos para el mismo fin.

²²⁶ Andrade Sánchez, Eduardo. *ibidem*, pag. 11 y 12

²²⁷ Fix Zamudio, Héctor. *La interpretación Constitucional*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, p. 13

CAPÍTULO VI

El *referéndum* es el acto decisorio por el cual, los ciudadanos, emiten su voto de carácter confirmativo o repelente ante una medida legislativa que le es puesta en punto de decisión; en cambio el plebiscito es un acto resolutorio de una clase social para preservación y mejoramiento de los intereses colectivos y es de carácter creativo para aprobar o rechazar una cuestión de naturaleza política.

Por su parte el plebiscito no gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, se refiere cuestiones de hecho, actos políticos, ejecutivos regularmente, aunque de manera excepcional se puede acudir en la función judicial al mismo.

Plebiscito proviene del latín *plebiscitum* e implica una institución democrática por la cual los habitantes de un territorio pueden aprobar o rechazar una cuestión propuesta. Es la consulta a los electores acerca de un acto de naturaleza gubernamental.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el plebiscito se define históricamente como toda resolución adoptada y votada por la clase plebeya durante la República Romana, previa proposición que en las asambleas por tribus formulaban sus tribunos.

En su origen si podía realizarse en resoluciones legislativas, por ejemplo la Ley Valeria y Hortia que estableció la obligatoriedad del plebiscito. Los plebiscitos fueron actos resolutorios de la plebe o clase social para conservar y mejorar sus intereses colectivos, frente a los patricios y al Estado durante la vigencia de la República Romana.

Por su parte, la palabra *referéndum* proviene del latín *referéndum* que quiere decir referir, refiere, consultar o dirigirse a la opinión de.

Varios autores han propuesto su definición de lo que debemos entender por *referéndum*:

PERSPECIVAS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

A. Hans Kelsen.- Es una forma de combinación de democracia directa y la indirecta, de acuerdo con el cual ciertos proyectos aprobados por el Parlamento tienen que ser sometidos al voto popular para obtener fuerza de ley.

B. Ignacio Burgoa.- Más que implicar una fiscalización popular, es un verdadero acto jurídico con que en algunos casos, culmina el proceso de formación legislativa y a través del cual los ciudadanos, sin exponer razones de deliberar, dan o no su equiesencia para que una ley entre en vigor.

C. Miguel Lanz Duret.- Es el sistema bajo el cual las asambleas legislativas electas no votan las leyes, sino bajo condición de someter posteriormente a la aprobación de los mismos electores, que conservan de ese modo el derecho de decir la última palabra por lo que toca a la elaboración legislativa.

Se puede afirmar que el *referéndum* implica siempre la participación directa del pueblo en la aprobación o rechazo de las normas legales. Personas que tienen la capacidad legal para expresar su voluntad a través del derecho al voto.

El *referéndum* es la participación del pueblo en la vida política, compartir mediante actos sociales colectivos, producto de decisión personal a través del voto.

Es el *referéndum* participación ciudadana en una forma de democracia semidirecta, implica la instrumentación de figuras e instituciones para fortalecer la participación directa y activa de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas en el proceso normativo.

El gobierno semidirecto es un sistema bajo el cual las asambleas legislativas electas no votan las leyes sino a través del referendun, es decir, bajo condiciones de someterlas a la arprobación de los ciudadanos o, que conservan el derecho de decir la última palabra en la elaboración legislativa. Así con el *referéndum* las cámaras discuten y

votan las leyes en un sistema de gobierno representativo, pero esas leyes no son jurídicamente perfectas, ya que les falta un elemento de validez, el *referéndum*, pues no han sido aprobadas por el pueblo.

El *referéndum* deja la decisión final en materia legislativa al pueblo, sin dar razones y sin necesidad de justificar su proceder, puede confirmar la legislación votada por las cámaras o desecharla sin que se produzca ningún efecto jurídico en la Nación.

Por su naturaleza jurídica el *referéndum* puede ser obligatorio o facultativo; será obligatorio si se estipula en la Constitución que establece el procedimiento de creación de las leyes aquellas que necesariamente requerirán como un requisito de validez, el ser aprobadas a la conclusión del proceso legislativo ante el Poder Legislativo, al *referéndum*. El *referéndum* es facultativo cuando el empleo de la revisión popular queda en manos de las autoridades determinar la conveniencia o importancia de acudir a él.

El sistema de *referéndum* constituye una garantía en contra de los abusos, el desmedido poder y la arbitrariedad de los cuerpos legislativos, ya que los legisladores saben que sus resoluciones carecen de fuerza y eficacia, mientras no hayan sido ratificadas por el pueblo, por ello, tomarán mayores precauciones, obrarán más moral y desinteresadamente, ya que se exponen no sólo a que sus votos y mandatos sean anulados, sino que pueda caer en desprestigio el poder legislativo y sus miembros descalificados ante la opinión pública.

En México han sido frecuentes los casos de reformas constitucionales de trascendencia verificadas con una rapidez increíble, lo cual hace imposible la debida consulta popular y reflexión previa por parte de todos los implicados en su aprobación. Lo mismo puede señalarse respecto de las legislaciones estatales, cuyas reformas poco concensadas y reflexivas son causa de disgusto, de malestar para los habitantes de los Estados, lo cual se aminoraría, si las legislaturas supieran que, antes de entrar en vigencia sus resoluciones legislativas, estas pasarían a *referéndum* popular.

Por su finalidad el *referéndum* puede ser constitutivo, modificativo y abrogativo.

Es constitutivo si concluye el proceso legislativo y da como consecuencia el nacimiento de una nueva norma perfeccionada y vigente.

Es modificativo, cuando pretende reformar el texto original de una norma y adecuarla al contexto social.

Es abrogativo si se emplea cuando la modificación no es suficiente para ayudar a la eficacia de la norma vigente porque ya no es congruente con las carencias sociales para las que fue creada, y por consiguiente es conducente su desaparición determinada por la sociedad inconforme.

El *referéndum*, por sus efectos tiene dos modalidades fundamentales, puede ser consultivo o vinculante. El *referéndum* es consultivo cuando se le toma como una simple consulta sin vincular su resultado al legislador, aunque su peso político no se cuestiona y por lo regular es garantía del cumplimiento de la voluntad expresada en el voto.

El *referéndum* es vinculante cuando es jurídicamente exigible, es decir cuando la decisión popular tendrá como necesaria consecuencia la aprobación, la derogación o la abrogación de normas jurídicas de cualquier nivel jerárquico, según haya sido planteado.

Por su alcance el *referéndum* puede ser federal o general, estatal o regional y municipal, según el área geográfica del territorio nacional donde pretende tener validez la norma a referendar.

Por la materia que regula el *referéndum* puede ser constitucional o constituyente, ordinario o relativo a legislación local; ello en relación a si la medida legislativa tiende a someter a *referéndum* una norma suprema, el contenido de una ley federal, de una constitución o ley de aplicación local.

Las ventajas que ofrece el *referéndum* son varias, pero se pueden citar:

- Hace efectivo el ejercicio de la *soberanía popular*, al permitir al gobernado ejercer actos de democracia semidirecta.
- Garantiza la participación ciudadana en las decisiones legislativas que rigen a la sociedad.
- La ciudadanía asume derechos y responsabilidades.
- Educa, informa politiza al pueblo.
- Acerca las leyes al contexto social
- Es un camino a la democracia
- Organiza a la sociedad para influir en su gobierno
- Aleja a la norma de problemas sociopatológicos de incumplimiento.

Como inconvenientes del *referéndum* se pueden citar:

- Puede ser utilizado como medio de control
- Hace más retardado el proceso legislativo
- Es un medio para eludir responsabilidades de las autoridades
- Instrumento de manipulación de masas
- Baja participación ciudadana.

REFERÉNDUM COMO PARTE DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

La modificación constitucional, como ha quedado demostrado ha sido libremente manejada por el titular del Ejecutivo en turno con el dócil apoyo del Poder Legislativo, la historia hace sólo 3 años ha sido diferente, pero nada nos asegura que esta situación de fortalecimiento de la división de poderes no pueda retrotraerse.

Ante la necesidad de lograr la necesaria reflexión y el apoyo de los grupos reales de poder a la modificación o adición constitucional, es necesario incluir un proceso de

PERSPECIVAS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

referéndum como parte de la creación legislativa. A efecto de lo anterior, se propone que, dentro del marco de regulación consolutiva, se precise que al efecto la mayoría popular que acepta la reforma alcanza las dos terceras partes de los ciudadanos que participen en el referéndum, ello a efecto de igualar la participación de los legisladores en el mismo procedimiento.

Connotados doctrinarios apoyan que una vez aprobada la reforma o adición por el Congreso General y las Legislaturas Locales, esta pase a *referendum* al pueblo.

La eficacia del *referéndum* depende de dos factores: la educación y madurez cívica del pueblo y la adecuada formulación de la consulta popular en la que no se disfraza el alcance de la medida legislativa con una respuesta que nada tiene que ver con el planteamiento.

El *referéndum* es la más importante actuación del pueblo en términos de una democracia que nos acerca a los parámetros directos, y un importante instrumento para ejercitar la soberanía popular, sin el la democracia y la soberanía son sólo, parafraseando a Lasalle "*una palabra en el papel*". Por lo anterior es necesario reforzar la educación del pueblo, erradicar el analfabetismo, dar más educación a los mexicanos y la necesaria información política para que de manera más enterada y consciente el pueblo mexicano pueda participar en el proceso de reforma constitucional, para beneficio de todos.

Héctor Fix Zamudio, relativamente refuerza lo anterior:

"La doctrina mexicana ha señalado la posibilidad de modificar el procedimiento de reforma formal regulado por el actual artículo 135 constitucional, de acuerdo con los sistemas que han adoptado otros ordenamientos latinoamericanos, en los cuales para ciertas modificaciones esenciales o para todo un nuevo texto constitucional, se establecen procedimientos de consulta popular como el plebiscito y el referéndum. Aún cuando nuevos procedimientos jurídicos de reforma constitucional podrían mejorar nuestro régimen de cambios, a nuestro modo de ver, lo más importante en estos momentos, es la reflexión sobre la necesidad de encauzar las posibles modificaciones

inmediatas, a fin de que se superen los graves defectos técnicos y de congruencia constitucional, que han afectado un buen número de reformas a nuestra Carta Fundamental, si consideramos, como estamos convencidos, de que se debe complementar la renovación de nuestro texto constitucional"²²⁸

Por su parte Diego Valadés, señala:

"La renovación constitucional no atiende sólo a nuevas normas, a la modificación de algunas de las actuales. La renovación también supone generar un sentimiento general de adhesión a la Constitución que en este momento falta. La distancia que existe entre la Constitución y la sociedad va en aumento. La erosión de la conciencia colectiva de respeto por la Constitución se ha acentuado en los últimos lustros por varias razones. Unas están relacionadas con la extrema volatilidad de las normas constitucionales; muchas fueron derogada cuando apenas transcurría el periodo previsto para que entraran en vigor, de manera que se les sustituyó antes de que llegaran a estar vigentes; otra han estado en vigor, pero nunca se les ha aplicado; una más se han caracterizado por su casuismo, de suerte que más que disposiciones constitucionales parecen normas reglamentarias."

"Otro fenómeno que ha contribuido a la erosión de la conciencia constitucional colectiva es la percepción generalizada de que muchas reformas han sido promovidas para transformar en normas suprema lo que no es más que una política gubernamental. Llevar las decisiones de políticas públicas al nivel de disposiciones constitucionales ha generado la impresión creciente de que la Constitución es un instrumento al servicio del poder, y no una garantía de libertad, seguridad y justicia frente al poder."

"Finalmente, la velocidad de cambio de la Constitución ha impedido la "sedimentación" de las normas. Los individuos y la sociedad en su conjunto se han visto imposibilitados para conocer a fondo su Constitución. Así sea anecdótico, vale decir que

²²⁸ Fix Zamudio, Héctor. "Leyes Orgánicas" en *Hacia una Nueva Constitucionalidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Num. 8, pág. 200, México, 1999.

PERSPECIVAS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

es difícil que una persona que no sea un profesional del derecho tenga a la mano un ejemplar actualizado de la Constitución. Esto ha hecho de la norma suprema algo distante, inabordable por desconocido, ajeno a la vida colectiva cotidiana ."

"Una de las medidas que se deberán considerar para remediar esa situación es la inclusión de *referendum* constitucional, como instrumento que garantice tres cosas: dificultar las reformas, que se harán económicas y políticamente más costosas en tanto que para su adopción debe convocarse a la ciudadanía a votar, involucrar a la ciudadanía en la adopción de la norma y darle mayor estabilidad al texto constitucional, lo que facilitará su mejor conocimiento. Los tres aspectos mencionados se traducirán en una mayor adhesión colectiva a la carta suprema, con las ventajas consiguientes para que el conjunto de las reformas adoptadas pueda convertirse en parte del patrimonio democrático "²²⁹

Francisco Venegas Trejo igualmente considera la necesidad de incluir al *referendum* dentro de la trayectoria legislativa:

"En el siglo XXI seguirán produciéndose reformas a la Constitución. Si en la primera década de la centuria no existe consenso para derectar una nueva Constitución, sí pensamos que 2017, será fecha oportuna para una revisión constitucional de fondo. Sostenemos lo anterior porque en dicho año cumplirá un siglo la Constitución de Querétaro y los ciudadanos y partícipes políticos de ese próximo futuro, ya están en la escuela, ya se están preparando en un ambiente de democracia y, con los bríos de los partidos políticos, no sería imposible el pronunciamiento político, sin que la misma implicara su sustitución. Ésta es posible, pero también lo es su adecuación, su modernización, su actualización."

"Empero, tampoco nos inclinamos por diferir tales cambios y adecuaciones. No sostenemos que hasta 2017, sea revisable o conveniente revisar nuestra ley fundamental; sostenemos, por el contrario, que las reformas se deben ir introduciendo a medida que

²²⁹ Valadés, Diego. "Renovación Constitucional o Retroceso Institucional" en *Hacia una Nueva Constitucionalidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Num. 8, págs. 343 y 344, México, 1999.

las fuerzas o factores políticos hagan converger sus decisiones de actualización constitucional, y que al cumplirse una centuria del constituyente de Querétaro, en los primeros meses de 2017, como homenaje a su esfuerzo y a su obra, se podría introducir una revisión integral, a través del procedimiento que señala el artículo 135 constitucional, o también, por medio de un nuevo Congreso Constituyente y, probablemente, con la participación resolutive del pueblo a través de un referéndum.²³⁰

Cuestionable actualmente nuestro constitucionalismo, nuestra forma de gobierno presidencial, no hay que perder de vista que lo primero es, incuestionablemente, el reforzamiento del pacto social, el acatamiento del derecho por gobernantes y gobernados, la revitalización del derecho iniciando por la vigencia constitucional y así posteriormente, darnos nuevas reglas que abarquen la totalidad: el poder público, la coexistencia de diversos partidos políticos en su ejercicio, la división del poder público y el pleno goce de libertades por parte de los gobernados.

A la reforma del Estado y por ende de la constitucionalidad que le contiene, como citaba frecuentemente Pedro Zorrilla se debe acercar uno con el cuidado que un hijo lo hace a su padre enfermo, con sumo cuidado. La reformabilidad constitucional no puede quedar en manos de un individuo o grupo de los mismos, es necesaria la intervención de todos aquellos a quienes la Constitución tutela algo, no es sólo al gobernante a quien le contiene un derecho la Constitución es primordialmente al pueblo a quien debe atender, so pena de incurrir en el rompimiento del pacto social, es por ello que se sostiene, es necesario el referendun como una nueva etapa de la reformabilidad constitucional.

El camino ha sido largo, por llegar al destino anhelado lo caminariamos mil veces.

²³⁰ Venegas Trejo, Francisco. Op. Cit. págs. 403 y 404.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El cumplimiento de la norma constitucional es primordial para alcanzar un efectivo Estado de Derecho en el país. La norma constitucional es un precepto jurídico, supremo, fundamental, con fuerza vinculante y con pretensiones de permanencia.

El cumplimiento necesario de la norma contenido en su imperatividad y coercibilidad, no puede dejarse al arbitrio de particulares o gobernantes, el necesario acatamiento de la disposición constitucional se ve reforzado por el carácter de norma con fuerza vinculante que tiene el máximo ordenamiento normativo que se contiene en nuestro sistema jurídico.

El sistema de reforma o modificación constitucional consagrado en nuestra Constitución Política vigente es el sistema norteamericano, el cual *rigidiza* la formación normativa al calificar la votación de mayoría absoluta, requerida para la legislación ordinaria, a dos terceras partes de los integrantes del Congreso General, más con la participación de las legislaturas locales, con su aprobación mayoritaria.

Como se ha podido demostrar, el anterior proceso de permanencia de la norma constitucional ha resultado inadecuado para garantizar una necesaria discusión nacional y reflexión legislativa previo el movimiento constitucional, ya que de facto, ni los legisladores, previos a la LVII legislatura ni las Legislaturas Locales, han sido un determinante factor de revisión de la adecuación constitucional, la cual ha quedado, por regla general, en manos de los intereses que represente el titular del Ejecutivo en el momento. Lo anterior ha provocado que en pocos años la educación, por ejemplo, pase de liberal a socialista, y de esta a social democrática; a que en menos de un decenio la banca pase de privada a pública y que retorne a las manos privadas con participación extranjera; o que con insuficiente discusión y participación popular se termine con la institución del ejido o con la separación de más de 130 años del Estado y la Iglesia y su regulación constitucional y normativa.

SEGUNDA.- En la variación constitucional, desde 1917 a la fecha, se cuenta con 111 decretos que contienen reformas iniciadas en el Poder Ejecutivo por 30 que han

CONCLUSIONES

provenido de otros de los autorizados por el artículo 71 constitucional, en cuanto al número de movimientos registrados por artículo son 302 atribuibles al Presidente de la República por 97 originados en otros poderes.

El Presidente de la República, ha propuesto y obtenido el 76% de las reformas constitucionales, siendo el restante 24 %, en gran porcentaje, producto de iniciativas del Partido Político del propio titular del Ejecutivo.

TERCERA.- Dentro de la trayectoria que han venido registrando las reformas constitucionales, es de hacerse notar que más del 10% de las mismas corresponden al artículo más dinámico de la Constitución: el artículo 73. Lo anterior en virtud de que, dentro del marco del principio de legalidad, las autoridades solo pueden hacer aquello que les es permitido, y como base, se encuentra necesariamente la función legislativa. Es importante hacer notar también que muchas de estas reformas como quedó plasmado en el desarrollo de la presente tesis, han sido para retirar atribuciones a los Estados de la Unión y federalizar las mismas, lo cual ha puesto en predicamento, por sus exiguas facultades de las entidades, en última instancia la funcionalidad del Pacto Federal.

CUARTA.- Es imprescindible abrir espacios de democracia indirecta a fin de que el titular de la soberanía, el pueblo, acuda a reforzar el camino político que tome el Estado, ya que si no se dan estos espacios por vías recomendables como lo es el *referéndum*, la vía podría ser cruenta.

Si bien es cierto que la norma constitucional comparte la naturaleza de las normas jurídicas, y siendo producto del hombre y de la sociedad, ésta es dinámica, la norma constitucional al contener valores supremos, tiende a buscar su permanencia y difícilmente dentro de una propia generación se verán cambiados, en tanto no varien los hombres que conforman la sociedad. Para rigidizar más la norma constitucional, se propone la adición de un grupo de *disposiciones fundamentales rigidizadas*, las cuales tendrán como necesario corolario el acudir a la consulta del pueblo vía *referéndum* antes de que la permanencia de la norma constitucional se vea alterada por una voluntad no necesariamente apoyada por las mayorías.

CONCLUSIONES

QUINTA.- La investigación realizada tuvo como principales problemas a resolver el que no toda la información de las exposiciones de motivos de las reformas constitucionales se encuentran reunidas en un solo lugar; por una parte, en la biblioteca de la Cámara de Diputados se reúnen básicamente las exposiciones de motivos de aquellas iniciativas en que fungió como cámara de origen y lo correspondiente en la Cámara de Senadores, siendo que algunos expedientes no contienen la documentación relativa.

Dentro de los primeros 60 años, por regla general, las exposiciones de motivos eran sucintas, así que muy probablemente, la referida *idea central de la exposición de motivos* contenga todo lo planteado por el promovente; pero después de este primer periodo, cambia la técnica de propuesta, siendo profusas y muchas veces confusas en su redacción lo que hace más complicado su estudio y por ende se refleja en el trabajo de manera resumida.

El trabajo aporta elementos hermeneúticos con los que la comunidad jurídica no contaba de manera sencilla, lo cual es un valor adicional que representa el mismo; pero es de reconocerse que su finalidad última es dejar patente el necesario fortalecimiento del Estado de Derecho para obtener un desarrollo social más democrático, lo anterior se busca otorgando a la norma constitucional mayor permanencia y necesaria reflexión al momento de su reforma o adición.

BIBLIOGRAFÍA

1. Andrade Sánchez, Eduardo. "¿Nueva Constitución? ¿Para que?" en *Hacia una Nueva Constitucionalidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Num. 8. México, 1999.
2. Bidart Campos, Germán J. *La interpretación y el control constitucionales en la jurisdicción constitucional*. Ed. Ediar, Argentina, 1987.
3. Biscaretti Di Ruffia. *Derecho Constitucional*. Madrid. Trad. Pablo Lucas Vardú. Ed. Tecnos, Reimp. 1973.
4. Bryce, James. *Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1952.
5. BULYGIN, Eugenio. "La Paradoja de la Reforma Constitucional" en *Revista de Ciencias Sociales*. T. I No. 25 segundo semestre de 1984. Valparaíso, Chile. p.329.
6. Burgoa, Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 1973.
7. Burgoa, Orihuela, Ignacio. *Proyecto de Adiciones y Decretos de reforma a la Constitución Federal de 1917*. Ed. Unión Gráfica, México, 1974.
8. CANUDAS OREZZA, Luis Felipe. "Irreformabilidad de las decisiones políticas fundamentales de la Constitución" en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*. Tomo V, No, 18,19 y 20, abril-diciembre, México, 1943.
9. Cárdenas Gracia, Jaime. *Una Constitución para la Democracia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996.
10. CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. 7ª ed., México, Porrúa, 1986.
11. CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, la gran enciclopedia mexicana. 1983. p.294.
12. CARPIZO Jorge y MADRAZO Jorge. *Derecho Constitucional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
13. CONGRESO DE LA UNIÓN. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*. T. XII, arts.123-136. 4ª ed., México, LV Legislatura, Miguel Angel Porrúa, 1994.
14. CUEVA, Mario de la. *Teoría de la Constitución*. México, Porrúa, 1982.
15. Díaz, Elías. *Estado de Derecho y sociedad democrática*. 8º Ed. Taurus Ediciones, S.A., Madrid, 1981.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

16. Fix Zamudio, Héctor. *La interpretación Constitucional*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
17. Fix Zamudio, Héctor. "Leyes Orgánicas" en *Hacia una Nueva Constitucionalidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Num. 8, México, 1999.
18. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 33ª. Ed., México, Editorial Porrúa.
19. Gamiz Parral, Máximo N. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*. 2ª Ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.
20. García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. 20ª Ed. México, Ed. Porrúa, 1972.
21. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE CALIFORNIA EN DAVIS. *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.
22. Jellinek, Jorge. *Teoría General del Estado*. Editorial Albatros, Buenos Aires, 1970.
23. Lasalle Fernando. *Que es una Constitución*. 3 ° Ed. México, Ediciones Coyoacán, S. A., 1996.
24. Lucas Verdú, Pablo. *Estado liberal de Derecho y Estado social de Derecho*. Acta Salmanticensia, Salamanca, 1955.
25. Martínez Vera, Rogelio. *Fundamentos de Derecho Público*. 2ª. Ed., México, Mc Graw Hill, 1998
26. MADRID HURTADO, Miguel de la. *Elementos de Derecho Constitucional*. México, Instituto de Capacitación Política. 1982.
27. MENA TREVIÑO, Sergio A. "La facultad de reformar la Constitución General de la República" en "*JUS*" *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*. Tomo XX, No. 117, abril 1948, México.
28. MIRANDA, José. *Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina (1945-1956)*. México, Instituto de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, 1957.
29. Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. 12ª Ed., Editorial Porrúa, México, 1993.
30. POLO BERNAL, Efraín. *Manual de Derecho Constitucional*. México, Porrúa, 1985.
31. RAFFAINI, Ricardo F. "Reforma de la Constitución" en *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Argentina, Bibliográfica Omeba, Driskill, S. A. 1987.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

32. RAMÍREZ FONSECA, Francisco. *Manual de Derecho Constitucional*. 6ª ed., México, Editorial PAC, 1990. p.533.
33. Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*. México, 2º Ed. Porrúa, 1997.
34. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 30ª ed., México, Porrúa, 1996.
35. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1973*. 5ª ed., México, Porrúa, 1973.
36. VALADÉS, Diego. *La Constitución Reformada*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.
37. Valadés, Diego. "Renovación Constitucional o Retroceso Institucional" en *Hacia una Nueva Constitucionalidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Num. 8, México, 1999.
38. VEGA VERA, David. "Los Procedimientos constitucionales en la Reforma del Estado" en *PEMEX-LEX, Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos*. Número Especial 10º aniversario. No. 121/122, julio-agosto 1998.
39. Venegas Trejo Francisco. "*Perspectivas Constitucionales de México para el Siglo XXI*" en *Hacia una Nueva Constitucionalidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Num. 8, México, 1999.
40. Enciclopedia de México. "*Arbitraje Internacional*". Tomo I, México, Secretaría de Educación Pública Cia. Editora de Enciclopedia de México. 1987.

HEMEROGRAFÍA

1. Expediente del Artículo 10. Biblioteca de la Cámara de Diputados Copia de la Exposición de Motivos del presidente Gustavo Díaz Ordaz, 30 de noviembre de 1967
2. Expediente del Artículo 27. Biblioteca de la Cámara de Diputados Copia de la Exposición de Motivos del presidente Adolfo López Mateos, 20 de octubre de 1960
3. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 22 de octubre de 1920.
4. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 5 de octubre de 1925.
5. Diario Oficial de la Federación, 24 de enero de 1928.
6. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 16 de mayo de 1928.
7. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 14 de mayo de 1928.
8. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 17 de mayo de 1928.
9. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 25 de julio de 1929.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

10. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 6 de diciembre de 1932.
11. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 16 de noviembre de 1932.
12. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 19 de diciembre de 1933.
13. Diario Oficial de la Federación. 18 de enero de 1934.
14. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 5 de octubre de 1933.
15. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 23 de noviembre de 1932.
16. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 27 de diciembre de 1932.
17. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 13 de julio de 1932.
18. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 26 de septiembre de 1934.
19. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 15 de diciembre de 1933.
20. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 12 de septiembre de 1934.
21. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 20 de diciembre de 1934.
22. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 16 de octubre de 1934.
23. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 27 de diciembre de 1939.
24. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 17 de octubre de 1939.
25. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 9 de agosto de 1940.
26. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 25 de febrero de 1941.
27. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 7 de noviembre de 1941.
28. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 19 de diciembre de 1941.
29. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 13 de diciembre de 1940.
30. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 29 de septiembre de 1943.
31. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 31 de octubre de 1945.
32. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 31 de octubre de 1945.
33. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 9 de diciembre de 1947.
34. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 21 de diciembre de 1948.
35. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 5 de diciembre de 1950.
36. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 19 de diciembre de 1950.
37. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 10 de noviembre de 1950.
38. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 21 de noviembre de 1951.
39. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 9 de diciembre de 1952.
40. Memoria del Senado. 6 de octubre de 1959.
41. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 14 de diciembre de 1959.
42. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 4 de octubre de 1960.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

43. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 19 de diciembre de 1960.
44. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 22 de diciembre de 1962.
45. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 16 de noviembre de 1965.
46. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 8 de octubre de 1965.
47. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 25 de octubre de 1966.
48. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 19 de enero de 1971.
49. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 11 de noviembre de 1971.
50. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 24 de diciembre de 1971.
51. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 29 de septiembre de 1972.
52. Diario de Debates de la Cámara de Senadores de 26 de diciembre de 1973.
53. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 3 de septiembre de 1974.
54. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 24 de septiembre de 1974.
55. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 5 de diciembre de 1974.
56. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 14 de noviembre de 1975.
57. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 7 de septiembre de 1976.
58. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 6 de octubre de 1977.
59. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 11 de octubre de 1977.
60. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 29 de noviembre de 1977.
61. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 21 de septiembre de 1978.
62. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 16 de octubre de 1979.
63. Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 25 de noviembre de 1980.
64. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 7 de diciembre de 1982.
65. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 6 de julio de 1993.
66. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 16 de octubre de 1997.
67. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 23 de abril de 1998.

MEDIO INFORMÁTICO

1. Red Jurídica Nacional. (intranet) S.C.J.N. Legislación Federal. C.P.E.U.M. antecedentes, 1999.