

HÉCTOR FIX-ZAMUDIO

Licenciado y doctor en Derecho de la UNAM. Actualmente es investigador emérito de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la propia UNAM, e investigador emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Doctor *honoris causa* de las universidades de Sevilla, España, y de Colima, México.

Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con residencia en la ciudad de San José, Costa Rica; miembro suplente de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías de las Naciones Unidas, en Ginebra, Suiza; así como miembro de El Colegio Nacional.

Autor de varios libros y de numerosos artículos sobre derecho procesal, constitucional y comparado publicados en revistas especializadas de México y del extranjero.

¿CONSTITUCIÓN RENOVADA O NUEVA CONSTITUCIÓN?

Héctor FIX-ZAMUDIO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Diversos tipos de reforma de la Constitución.* III. *Las reformas de las Constituciones mexicanas.* IV. *La Constitución de 1917 en los umbrales del siglo XXI.* V. *¿Es nuestra Constitución federal un nuevo documento constitucional?* VI. *Los graves errores técnicos de nuestra Constitución.* VII. *Necesidad de revisar el texto de la Carta Federal.* VIII. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

1. Al cumplirse ochenta años de la promulgación de nuestra actual Constitución federal de 1917 y, además, al encontrarnos en los umbrales de un nuevo siglo, es necesario reflexionar sobre la situación actual de la Carta Magna, debido a las inquietudes que se han expresado recientemente sobre su futuro. En primer lugar, se han formulado diversas críticas sobre las muy numerosas reformas que ha sufrido, las que se han acelerado en los últimos años y que todavía no han concluido. Por otra parte, también se han expresado opiniones sobre la necesidad, o al menos la conveniencia, de expedir una nueva Constitución, de acuerdo con la tendencia que se observa en otros países latinoamericanos.

2. Por lo que se refiere al primer tipo de cuestionamiento, existe un sector de constitucionalistas que han examinado las reformas cada vez más rápidas que se han hecho al texto de nuestra Constitución federal, cuyo número resulta difícil de contabilizar, según se tome en cuenta el número de decretos que reforman varias disposiciones, o bien, cada uno de los preceptos que han sufrido cambios.¹ Además, se ha presentado la preocupación sobre la posible modificación de las decisiones políticas

1 Cfr. Valadés Ríos, Diego, “La Constitución reformada”, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, 1979, t. XII, pp. 186-191; *id.*, “La evolución constitucional en el México revolucionario”, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, t. I, pp. 509-521.

fundamentales establecidas por el Constituyente de Querétaro, por lo que, de ser esto así, tendríamos en la actualidad una Carta Fundamental diferente de la que aprobó dicho Constituyente. No obstante estos cuestionamientos y a pesar de los evidentes defectos técnicos de varias reformas constitucionales, los constitucionalistas mexicanos, en su mayoría, consideran que resulta preferible perfeccionar nuestra Carta Magna vigente que tratar de elaborar una nueva.

3. Por otro lado, algunos tratadistas han planteado la posibilidad de redactar un nuevo documento fundamental, que, además de recoger los adelantos que se le han incorporado en los últimos años, incluya preceptos que permitan una verdadera transición hacia un régimen más democrático, como se ha observado en las reformas más recientes.

4. Dentro de la primera corriente podemos citar al conocido tratadista Ignacio Burgoa Orihuela, el cual sostiene que la expedición de un ordenamiento que sustituya nuestra ley fundamental de 1917 “no podrá lograrse válidamente sin la ruptura cuenta del vigente, que desembocaría en un movimiento revolucionario o contrarrevolucionario[...]”.²

5. En esta misma dirección apunta el destacado constitucionalista Salvador Valencia Carmona, quien considera que no es necesaria la expedición de una nueva Constitución, pues si bien muchas modificaciones a nuestra Carta Federal de 1917 han sido inútiles y hasta inconvenientes, no pueden negarse los buenos frutos que ha producido, en general, la reforma constitucional.³

6. Por su parte, el joven investigador Jaime Cárdenas Gracia afirma, de manera contraria, que México requiere una nueva Constitución. En su concepto, la Constitución de 1917 resulta inviable y por ello es necesario sustituirla con otra que afronte las nuevas realidades y expectativas de los mexicanos, ya que la transición a la democracia comenzará a ser exitosa cuando se definan las nuevas reglas e instituciones.⁴

7. Como se puede observar, a fines del siglo XX, nos encontramos en una situación peculiar, puesto que en este momento se plantean varios di-

2 *Renovación de la Constitución de 1917*, México, Instituto Mexicano del Amparo, 1994, pp. 9-10. En esta obra el conocido tratadista elabora un anteproyecto de modificaciones y adiciones al texto constitucional vigente en esa época, ya que a partir de esa fecha muy reciente se han incorporado nuevas reformas (véanse también pp. 55-226).

3 *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Porrúa-UNAM, 1995, pp. 29-62.

4 *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996, especialmente pp. 33-58. Este libro fue precedido por otro del mismo autor, *Transición política y cambio constitucional en México*, México, UNAM, 1994.

lemas sobre nuestra Constitución federal vigente. Sin duda, nuestra Constitución ha sufrido una transformación sustancial en los últimos años, para incorporarle instituciones modernas que no pudieron ser previstas por los constituyentes de Querétaro, y que se han inspirado en las hondas transformaciones experimentadas por las comunidades políticas en los últimos años, inclusive las latinoamericanas, por lo que podemos afirmar que nuestra Carta Federal se ha actualizado, pero no sin contradicciones e inconvenientes.⁵ Tenemos ahora la necesidad de meditar con mucho cuidado lo que resulta conveniente o necesario realizar con nuestro ordenamiento constitucional en los inicios de un nuevo milenio. Este pequeño trabajo tiene el propósito de plantear algunas reflexiones preliminares sobre esta problemática tan complicada.

II. DIVERSOS TIPOS DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

8. A partir de las primeras constituciones escritas en sentido moderno, es decir, la norteamericana y las francesas revolucionarias, se introdujo el principio de supremacía de las llamadas leyes constitucionales⁶ sobre las disposiciones legislativas ordinarias, por lo que aquéllas no podrían ser modificadas o reformadas sino por medio de un procedimiento distinto y más complicado. Con ello se apartaron del principio británico de la supremacía del Parlamento, el cual tiene facultad de expedir o cambiar todo tipo de leyes, inclusive las constitucionales, por conducto del procedimiento ordinario.

9. Lo anterior dio lugar a la clásica teoría del jurista inglés James Bryce,⁷ que ha tenido una extraordinaria aceptación y que se refirió a la distinción entre constituciones rígidas y constituciones flexibles. Las primeras, que son la inmensa mayoría de los documentos constitucionales, no pueden reformarse sino a través de un procedimiento especial y dificultado; las segundas, cuyo paradigma ha sido el ordenamiento británico,⁸ pueden ser modificadas o sustituidas en la misma forma y con el mismo procedimiento de expedición de las leyes ordinarias.

5 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Una Constitución viva y dinámica*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1992.

6 Sobre el concepto de leyes constitucionales, cfr. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, México, Editora Nacional, 1952, pp. 13-23.

7 *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1952, pp. 17-22.

8 En la actualidad, además de éste, quedan únicamente los de Nueva Zelanda e Israel.

10. Sin embargo, el tratadista británico sólo tomó en cuenta el sistema de reforma formal del texto constitucional y olvidó otros dos instrumentos esenciales de transformación constitucional. Nos referimos tanto a las costumbres y convenciones constitucionales como a la interpretación de las normas fundamentales. Al respecto, en un penetrante estudio comparativo, el tratadista inglés K. C. Wheare señaló con gran claridad que son tres los instrumentos de reforma constitucional: *a)* los de carácter formal; *b)* las costumbres y las convenciones; y, finalmente, *c)* el método de interpretación, particularmente el de carácter judicial.⁹

11. El problema, nada fácil de resolver, consiste en determinar la permanencia de las disposiciones constitucionales no sólo de acuerdo con el sistema más o menos complicado de la reforma formal, sino también las transformaciones operadas por medio de las costumbres, las convenciones y la interpretación constitucionales, que han sido estudiadas especialmente por los tratadistas angloamericanos. Sin embargo, este tema también empieza a preocupar a la doctrina de los cultivadores del derecho continental europeo y a los latinoamericanos, si se toma en consideración que las normas constitucionales escritas representan en principio el momento histórico en que fueron creadas, pero también deben aplicarse a épocas de profundas transformaciones sociales, como las actuales, que son cada vez más dinámicas.¹⁰

12. Aun cuando ello parezca una paradoja, lo cierto es que toda Constitución escrita debe ser flexible para poder permanecer, ya que si no existen los mecanismos necesarios para su transformación, se hace necesario su sustitución por otra que responda a los agudos problemas sociales de nuestros tiempos. Esto explica la proliferación de nuevos documentos constitucionales en esta segunda posguerra, tanto en Europa continental como en Latinoamérica.¹¹ Además, a partir de 1989 que se inició la desintegración del sistema socialista, tanto en Europa Oriental como en la antigua Unión Soviética, primero se reformaron las leyes fundamentales expedidas de acuerdo con el modelo de esta última y posteriormente se expidieron nuevas Constituciones que incorporaron el paradigma de la democracia occidental.

9 *Modern Constitutions*, London-New York, Toronto, 1966, pp. 83-130.

10 Cfr. entre otros, las reflexiones del constitucionalista colombiano Sáchica, Luis Carlos, "Constitucionalismo y desarrollo", *Exposición y glosa del constitucionalismo moderno*, Bogotá, Temis, 1976, pp. 161-181.

11 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Estado social de derecho y cambio constitucional", *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984, pp. 346-357.

13. Por lo que respecta a los cambios en los antiguos regímenes socialistas podemos señalar —además de las reformas constitucionales efectuadas en Checoslovaquia, Hungría y Polonia— que se elaboraron nuevas cartas en otros países de Europa del Este, entre las cuales podemos destacar las de Bulgaria (12 de julio de 1991), Rumania (21 de noviembre de 1991), y la ley constitucional polaca que se ha denominado “pequeña Constitución”, como un anticipo de la definitiva (17 de noviembre de 1992). Por otra parte, con la disolución de la Federación checoslovaca y la formación de dos Estados independientes —las Repúblicas checa y eslovaca— que se hizo efectiva el 31 de diciembre de 1992, el 16 del citado mes se expidió la Carta Constitucional de la República Checa. Además, debido a la desintegración de la antigua República de Yugoslavia por la declaración y reconocimiento de la independencia de las antiguas repúblicas federativas, se expidieron nuevas Constituciones en los Estados que formaban parte de Yugoslavia: Croacia (22 de diciembre de 1990); Macedonia (17 de noviembre de 1991) y Eslovenia (22 de diciembre de 1991), todas ellas de acuerdo con el modelo de la democracia de Europa Occidental. Por lo que se refiere a Bosnia-Herzegovina, en la cual se desarrolló una cruenta guerra entre las distintas etnias, serbia, croata y musulmana, conflicto que sólo ha terminado recientemente, se encuentra en formación su régimen constitucional.¹²

14. Por lo que respecta a lo que permaneció de la antigua Yugoslavia, el 27 de abril de 1992 se expidió la Constitución de la llamada “Tercera” República Federativa, proclamada por el Consejo Federal de la Asamblea Legislativa con base en el acuerdo entre las asambleas nacionales de las Repúblicas de Serbia y de Montenegro. Una especial consideración merece la Constitución de la Federación Rusa publicada el 5 de noviembre de 1993, también de acuerdo con el modelo de la democracia occidental, con algunos matices de la tradición rusa.¹³

12 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Estudio preliminar”, en Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, FCE, 1996, pp. 24-26.

13 Se han publicado dos traducciones castellanas de la Constitución rusa de 1993. Una fue realizada por el tratadista mexicano Becerra Ramírez, Manuel, directamente del ruso y se incluye en su libro *La Constitución rusa de 1993*, México, UNAM, 1995, pp. 27-77. La segunda versión se publicó en el *Boletín Informativo de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional*, de la traducción de la Embajada argentina ante la Federación Rusa, Buenos Aires, núms. 105-107, enero a marzo de 1995. Existe también una traducción al francés de Lesage, Michel y Gélard, Patrice, en *Revue Française de Droit Constitutionnel*, París, núm. 17, 1994, pp. 195-223.

15. Dentro de esta serie de nuevas leyes fundamentales también debemos hacer una breve mención al régimen constitucional de Sudáfrica, que se estableció con posterioridad a la superación del sistema racista del *apartheid*, por medio de una paulatina evolución que culminó en 1993 con la expedición de una nueva Constitución democrática de carácter provisional, que fue posible debido al acercamiento constante entre los presidentes del Congreso Nacional Africano, Nelson Mandela, y el del Partido Nacional Africano, el señor De Klerk. Como consecuencia de ello, en la última semana de abril de 1994 se celebraron las elecciones generales y provinciales, en las que Mandela obtuvo el triunfo con 63 por ciento de los votos, en tanto que De Klerk logró el segundo lugar con sólo 20 por ciento de los sufragios, por lo que aquél fue designado presidente del país. Dicha Constitución de 1993, que suprimió definitivamente la discriminación racial y consagró instituciones inspiradas en modelo democrático occidental, fue sustituida recientemente por la carta definitiva de 1996, con lineamientos similares a la anterior.¹⁴

16. Por lo que respecta a Latinoamérica, también se advierte la expedición de una serie de nuevas Constituciones o de reformas sustanciales a las cartas fundamentales, con el objeto de consagrar las instituciones, valores y principios fundamentales más recientes. Así podemos señalar que esta serie de nuevos documentos constitucionales se inicia con la Constitución guatemalteca de 1985 y continúa con la federal brasileña de 1988, la colombiana de 1991, la paraguaya de 1992, la peruana de 1993 y las reformas esenciales a las cartas de Argentina y Bolivia en agosto de 1994, así como en 1993 y 1996 a la ley fundamental ecuatoriana. En todas ellas se introducen varios instrumentos contemporáneos, tales como las Cortes y Salas constitucionales; los nuevos instrumentos de protección de los derechos humanos; la supremacía de los instrumentos internacionales, en particular los relativos a los derechos humanos, sobre el derecho nacional; la preferencia a la integración económica; el Consejo de la Judicatura o de la Magistratura; los mecanismos de democracia directa, tales como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, etcétera.¹⁵

14 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Estudio preliminar”, *cit. supra* nota 12, pp. 11-16.

15 Cfr. *Id.*, “Algunas tendencias predominantes en el constitucionalismo latinoamericano contemporáneo”, en *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*, Caracas, Konrad Adenauer Stiftung- COPRE, 1996, t. I, pp. 41-104.

III. LAS REFORMAS DE LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS

17. En nuestro país, como en la mayor parte de los ordenamientos latinoamericanos, han predominado de manera sustancial las modificaciones de carácter formal sobre los otros dos sistemas de reforma constitucional, es decir, las costumbres, las convenciones y la interpretación, esencialmente la de carácter judicial. Al respecto, en un brevísimo repaso a nuestra evolución constitucional, podemos afirmar que nuestra primera Carta Federal, de 24 de octubre de 1824, además de que tuvo una vigencia muy precaria por la inestabilidad del país en esos años, y después de haber sido sustituida por las leyes fundamentales centralistas de 1836 y 1843, fue restablecida en 1846, pero con una sustancial modificación denominada “Acta de Reformas”, publicada el 22 de mayo de 1847.

18. La Constitución federal de 1857, si bien con una duración más prolongada, fue modificada en varias ocasiones, especialmente por las leyes de 25 de septiembre de 1873 y de 13 de noviembre de 1874. Mediante la primera modificación citada se incorporaron los principios de las Leyes de Reforma expedidas en 1859 sobre la separación de la Iglesia y el Estado; en la segunda se restableció el Senado, suprimido en el texto original de dicha carta. Sin embargo, éstos no fueron los únicos cambios que sufrió dicha ley fundamental, a la que a partir de 1861 se le hicieron varias otras adiciones y reformas, entre las cuales podemos citar las de 1862, 1863, 1869, 1878, 1882, 1883, 1884, 1886, 1887, 1896, 1898, 1900, 1901, 1902, 1904, 1908 y 1911.¹⁶

19. Como es notorio, la Constitución vigente, de 5 de febrero de 1917, ha experimentado un número considerable de reformas y adiciones, que como hemos señalado anteriormente, son muy difíciles de enumerar con precisión, pero sí podemos afirmar que han sido constantes y cada vez más aceleradas. Si realizamos una comparación muy superficial con la Carta Federal de los Estados Unidos de 1787, en la cual se consagró un sistema de reforma constitucional muy similar al establecido en el artículo 135 de nuestra ley fundamental, es decir, por medio de la aprobación de la mayoría calificada de las dos Cámaras del Congreso de la Unión y de la mayoría de las legislaturas de los Estados, advertimos en la práctica.

16 Todas estas modificaciones pueden consultarse en la clásica obra del ilustre constitucionalista Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 19a. ed., México, Porrúa, 1995.
DR © 1997. Senado de la República. LVI Legislatura
Comisión Plural Organizadora del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

un contraste evidente,¹⁷ pues en tanto que la Constitución Federal de los Estados Unidos sólo ha tenido veintiséis reformas de carácter formal, calificadas como “enmiendas”, pues se ha preferido el sistema de interpretación judicial, entre nosotros la realidad ha sido muy diversa, pues el régimen aparente de procedimiento dificultado se ha transformado en un trámite que en ocasiones resulta más rápido que el de la aprobación de las leyes ordinarias.¹⁸

IV. LA CONSTITUCIÓN DE 1917 EN LOS UMBRALES DEL SIGLO XXI

20. Debido a esa multitud de cambios y adiciones resulta difícil apreciar y entender nuestra Constitución federal vigente en los últimos años del siglo XX. Es indudable que, desde el punto de vista de la técnica jurídica legislativa, su texto deja mucho que desear, como lo señalaremos más adelante (ver *infra*, párrafos 56-58), pero si hacemos abstracción de estos errores formales, desde el punto de vista material nuestra Carta Fundamental puede calificarse como actual o contemporánea, ya que ha incorporado la mayor parte de las instituciones, principios y valores de las constituciones latinoamericanas más recientes, aun cuando, como sucede con dichos documentos, sigue siendo perfectible, pues quedan algunos aspectos que todavía no se han establecido.

21. Podemos afirmar que por el momento de su expedición, la Constitución federal de 1917 es un documento de transición, ya que la primera posguerra significó una etapa intermedia entre el constitucionalismo clásico del liberalismo político y económico que tuvo su florecimiento en el siglo XIX¹⁹ (y que en México tuvo su expresión más acabada en la Constitución federal de 5 de febrero de 1857),²⁰ y el Estado social de derecho o

17 Cfr. Madrazo, Jorge, “La reforma constitucional. Un estudio comparativo con énfasis en el caso mexicano y norteamericano”, *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, UNAM, 1990, t. I, pp. 193-200.

18 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Estado social de derecho y cambio constitucional”, *cit. supra* nota 11, pp. 353-357. Por su parte, Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, *cit. supra* nota 3, p. 67, sostiene que sólo 39 artículos de la Carta Federal de 1917 conservan su redacción original.

19 Sobre las características generales y comparativas del constitucionalismo clásico *cfr.* Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, *cit. supra* nota 12, pp. 143-344; Vergottini, Giuseppe de, *Diritto costituzionale comparato*, 4a. ed., Padova, Cedam, 1993, pp. 233-642.

20 Cfr. Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1856-1857*, México, Porrúa-UNAM, 1994.

“Estado de bienestar”, que se ha desarrollado en la segunda posguerra. Si bien dicha Carta de 1917 inició la etapa del “constitucionalismo social” que surgió en los años siguientes a la terminación de la Primera Guerra Mundial, nuestro país tenía únicamente quince millones de habitantes que habitaban predominantemente en las zonas rurales, dedicados a las labores agrícolas, y sólo existía una industria muy incipiente.

22. Nuestro país, como la mayoría de los latinoamericanos, ha experimentado una transformación radical en estas ocho décadas: la población se ha quintuplicado y se ha trasladado en gran porcentaje a las comunidades urbanas, en tanto que sólo un sector minoritario se dedica todavía a las labores agrícolas; han crecido en forma dinámica los sectores industrial y de servicios; la economía se ha abierto a la globalización; en fin, en la actualidad México, y por tanto, su ordenamiento constitucional, se han transformado sustancialmente, en forma similar a lo que ha ocurrido, en mayor o menor proporción, con los demás países de la región.²¹

23. Durante estos ochenta años nuestra Carta Federal se ha modernizado, es decir, ha incorporado las instituciones que requiere el funcionamiento de un sistema jurídico contemporáneo, en permanente transformación. Si efectuamos un breve examen de algunas de las reformas constitucionales más importantes, especialmente las de los últimos veinte años, podremos percatarnos de esta evolución, la que se ha desarrollado de manera cada vez más acelerada, que no habría podido ser imaginada, ya no digamos por los constituyentes de Querétaro, pero ni siquiera por muchos de los juristas y políticos contemporáneos más audaces.

24. a) En primer lugar, se incorporaron a nuestra Constitución federal los lineamientos del *régimen económico*, que no estaba regulado expresamente con anterioridad, no obstante que la mayoría de las constituciones contemporáneas los han establecido, pues debido al fenómeno de la “globalización”, ha sido necesario regular los sistemas económicos, tanto en las normas constitucionales internas como en tratados internacionales, con lo cual ha surgido una disciplina que se ha calificado como “derecho constitucional económico”. En las reformas publicadas el 3 de febrero de 1983 se introdujeron varios preceptos en los cuales se regulan

21 Para tener una visión panorámica de dichas transformaciones constitucionales, bastante profundas, pueden consultarse, entre otras, las obras de Quiroga Lavié, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, México, UNAM, 1991 y *Las Constituciones latinoamericanas. Estudio preliminar*, México, FCE, 1994; Colomer Viadel, Antonio, *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1990; García Belaúnde, Domingo y otros (comps.), *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992.

principios como los de la rectoría económica del Estado, la economía mixta, la planeación democrática, así como la libre concurrencia y las restricciones a los monopolios (artículos 25, 26 y 28 de la Carta Federal). A lo anterior debe agregarse la modificación al propio artículo 28 constitucional, publicada el 20 de agosto de 1993, que estableció la autonomía en las funciones y administración del Banco de México. Si bien hubiese sido preferible un capítulo especial sobre la materia económica, que en forma muy poco técnica se encuadró en el de las llamadas “garantías individuales”, debe considerarse como un adelanto respecto del silencio constitucional anterior.²²

25. b) Otro aspecto importante es el relativo a la *reforma municipal*, de acuerdo con las modificaciones y adiciones al artículo 115 constitucional publicadas el 3 de febrero de 1983, que ha pretendido reforzar la autonomía de los municipios, dotándolos de recursos propios, ya que antes dependían de los otorgados por las legislaturas de las entidades federativas, e inclusive confiriéndoles algunas facultades legislativas sobre policía y buen gobierno. Si bien estas normas fundamentales no han sido realizadas plenamente, pues inclusive no se ha expedido la ley reglamentaria respectiva, de manera indudable significan un importante paso adelante en el fortalecimiento del régimen municipal mexicano.²³

26. c) En tercer término, es preciso referirse al establecimiento del *ombudsman* en nuestro país, primero por conducto del Decreto Presidencial de 5 de junio de 1990, que creó la *Comisión Nacional de Derechos Humanos* como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Se designó como su primer presidente al notable constitucionalista mexicano Jorge Carpizo, quien realizó una impresionante y dinámica labor no sólo de protección sino también de promoción y divulgación de los derechos humanos, que hizo posible, en poco tiempo, que dicha insti-

22 Cfr. entre otros: Fix-Zamudio, Héctor, “El Estado social de derecho y la Constitución mexicana”, *Constitución Mexicana, rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1985; Madrid Hurtado, Miguel de la, “El régimen constitucional de la economía mexicana”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 439-468; así como Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego (eds.), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983.

23 Cfr. Valencia Carmona, Salvador, “La institución municipal: algunos enfoques teóricos, comparativos e históricos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 6, septiembre-diciembre de 1969, pp. 585-623; *id.*, “La nueva estructura constitucional del municipio”, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983; Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, 4a. ed., México, Porrúa, 1985; Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración estatal y municipal en México*, México, INAP-Banobras 1993, especialmente pp. 148 y ss.

tución se elevara a nivel constitucional por medio de la reforma publicada el 28 de enero de 1992. Dicha reforma adicionó un apartado B) al artículo 102 de la Carta Federal, en el cual se otorgaron atribuciones tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas de los Estados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, para crear organismos autónomos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos consagrados por el orden jurídico mexicano (y en el que, por lo tanto, se comprenden también los consagrados por los tratados internacionales de derechos humanos, en los términos del artículo 133 constitucional), para conocer de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, y formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

27. Con apoyo en esta norma fundamental, el Congreso de la Unión expidió la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada el 29 de junio de 1992, y de acuerdo con este modelo se elaboraron las leyes de las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal, de manera que en la actualidad México cuenta con uno de los sistemas no jurisdiccionales de tutela de los derechos humanos más extensos del mundo (33 organismos), que no sólo se dedican a investigar las reclamaciones (o inclusive de oficio) sobre violaciones de naturaleza administrativa a los derechos humanos, sino que también realizan una labor muy importante de promoción, enseñanza, capacitación y divulgación de los propios derechos.²⁴

28. d) La *reforma judicial* ha sido constante en nuestro derecho constitucional, en particular en cuanto a los tribunales federales, pero como sería muy extensa su descripción completa, nos referiremos exclusivamente a las modificaciones que consideramos de mayor trascendencia,

24 La bibliografía mexicana sobre esta materia es amplia en los últimos años, por lo que nos limitaremos a citar algunas obras significativas: Aguilar Cuevas, Magdalena, *El defensor del ciudadano (ombudsman)*, México, UNAM-CNDH, 1991; Armienta Calderón, Gonzalo, *El ombudsman y la protección de los derechos humanos en México*, México, Porrúa, 1992; Carpizo, Jorge, *¿Qué es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?*, México, CNDH, 1990; *id.*, *Derechos Humanos y ombudsman*, México, UAM-CNDH, 1993; Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, México, CNDH, 1994; Fix-Zamudio, Héctor, *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 2a. ed., México, Porrúa, 1996; Rabasa Gamboa, Emilio, *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992; Roccatti, Mireille, *Los derechos humanos y la experiencia del ombudsman en México*, Toluca, CDHEM, 1995; Salomón Delgado, Luis Ernesto, *El ombudsman*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1992; y Venegas Álvarez, Sonia, *Origen y devenir del ombudsman. ¿Una institución encomiable?*, México, UNAM, 1988.

como lo son las relativas a la transformación de la Suprema Corte de Justicia en un verdadero *tribunal constitucional* especializado —aún con su nombre original—, así como la creación del *Consejo de la Judicatura*. Por lo que respecta al primer aspecto, podemos afirmar que debido a la admisión jurisprudencial, y más tarde, legislativa, del llamado “amparo judicial” o “amparo casación” contra las resoluciones judiciales de todos los jueces del país, por violaciones de legalidad y no de constitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia se transformó en un tribunal federal de casación, y si bien se efectuaron reformas constitucionales para reducir el rezago que esto provocó en nuestro más alto tribunal, al crearse, en 1951, los tribunales colegiados de circuito y al distribuirse, en 1968, los asuntos de casación entre la propia Corte y los citados tribunales colegiados, el problema no pudo resolverse y la Suprema Corte mexicana continuó con una carga considerable de asuntos judiciales, con descuido de su función esencial de decidir sobre las cuestiones estrictas de constitucionalidad en su carácter de último intérprete de las normas de la Carta Federal.²⁵

29. No fue sino hasta la reforma constitucional publicada el 10 de agosto de 1987 (con antecedentes en los ensayos de 1944 y 1959), reglamentada por una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que entró en vigor conjuntamente con las citadas modificaciones fundamentales el 15 de enero de 1988, cuando se transformaron sustancialmente las funciones de la Suprema Corte, para conferirle de manera exclusiva el conocimiento de asuntos estrictamente constitucionales, especialmente el amparo contra leyes en segunda instancia. En consecuencia, todos los juicios de amparo en los cuales se planteaban problemas de legalidad, es decir, de casación, se trasladaron a los tribunales colegiados de circuito, con lo cual la propia Suprema Corte se transformó, sin modificar su nombre, en un verdadero tribunal constitucional.²⁶

30. Esta evolución continuó con la reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994, que implicó una modificación más radical, no sólo en las atribuciones sino también en la estructura de la Suprema

25 Entre otros, Fix-Zamudio, Héctor, “Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México”, *México. 75 años de Revolución, Política II*, México, INEHRM-FCE, 1988, pp. 289-382.

26 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional”, en los libros *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, pp. 345-390, y *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, México, Porrúa, 1987, pp. 495-541; *id.*, “La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 164-188.

Corte de Justicia.²⁷ En efecto, la composición de la propia Corte se redujo de veintidós ministros numerarios y cinco supernumerarios a once. Con anterioridad, los citados magistrados, que eran designados de acuerdo con un sistema similar al de los Estados Unidos, es decir, a proposición del presidente y aprobación del Senado federal con mayoría simple, gozaban de inamovilidad inicial y salvo destitución por causas de responsabilidad, por medio del juicio político (título IV de la Carta Federal), permanecían en sus cargos hasta el retiro obligatorio a los setenta años. A partir de la reforma de diciembre de 1994, los citados magistrados son propuestos en terna por el presidente de la República y nombrados por mayoría calificada del propio Senado, pero con duración de quince años, sin posibilidad de reelección, aun cuando con períodos variables en la primera designación para lograr una sustitución escalonada. Por lo que respecta a dicha composición, se ajusta al número de integrantes de los diversos tribunales constitucionales, que varía de nueve a dieciséis en los diversos ordenamientos que los establecen. Dichas reformas fueron reglamentadas por la Ley Orgánica del Poder Judicial publicada el 26 de mayo de 1995.²⁸

31. La competencia de la Corte para decidir cuestiones de constitucionalidad se amplió de manera considerable con la reforma del artículo 105 de la Carta Federal, que originalmente regulaba las llamadas *controversias constitucionales*, es decir, aquellas que podían plantear ante la propia Corte las entidades afectadas por los conflictos entre la Federación y los Estados, éstos entre sí y los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos.²⁹ En el texto reformado en diciembre de 1994 se establecen dos fracciones. La primera regula las propias controversias constitucionales, pero de manera mucho más extensa, puesto que abarca las que se entablan entre las entidades antes mencionadas y el Distrito Federal y los municipios. También se comprenden los conflictos de atribución, es decir, los que pueden plantearse entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, o entre aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal.

27 Cfr. Melgar, Mario (coord.), *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, 1995.

28 Cfr. entre otros, Favoreu, Louis, *Los tribunales constitucionales*, trad. de Marc Carrillo, Madrid, Ariel, 1994; Fix-Zamudio, Héctor, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, 2a. ed., México, Porrúa, 1985.

29 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano", *cit. supra* nota 26, pp. 134-137.

32. El segundo párrafo del citado artículo 105 introduce una nueva institución que no era conocida en nuestro derecho constitucional, pero sí en los ordenamientos europeos constitucionales que regulan a los tribunales o cortes constitucionales.³⁰ Nos referimos a la *acción directa de inconstitucionalidad*, que pueden interponer ante la Suprema Corte, dentro de los treinta días naturales siguientes a la publicación de los respectivos ordenamientos, las minorías legislativas, es decir, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas de los Estados o de la Asamblea de Representantes (ahora Asamblea Legislativa) del Distrito Federal, o bien, el procurador general de la República, contra las leyes federales, tratados internacionales, leyes locales o del Distrito Federal expedidas por dichos órganos legislativos. El citado artículo 105 constitucional fue desarrollado por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 11 de mayo de 1995.³¹

33. e) Un aspecto importante de la modernización del ordenamiento constitucional mexicano y que está vinculado con la reforma judicial antes mencionada, se refiere a la introducción del *Consejo de la Judicatura* como órgano de gobierno y de administración del Poder Judicial del que forma parte. Esta institución, surgida primeramente en los países de Europa continental en la segunda posguerra, y que se ha extendido también a la mayoría de ordenamientos latinoamericanos,³² fue consagrada en la mencionada reforma judicial de diciembre de 1994. El artículo 100 de la Carta Federal modificado dispone: “La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Fe-

30 Cfr. Mezzetti, Luca, *Giustizia costituzionale ed opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Rimini, Maggioli Editores 1992; García Belaúnde, Domingo, “Las acciones de inconstitucionalidad en el derecho comparado”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 181-182, enero-abril de 1992, pp. 61-75.

31 Cfr. Fix-Fierro, Héctor, “La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad”, *Ars Iuris. Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, número especial sobre la reforma judicial, México, 1995, pp. 109-127; Cossío Díaz, José Ramón, “Artículo 105”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 8a. ed., UNAM-Porrúa, México, t. II, pp. 1032-1056.

32 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Órganos de dirección y administración del Poder Judicial”, *Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1993, pp. 41-63; Melgar Adalid, Mario y otros, *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, 1995; Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, 1996.

deral en los términos, que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes”.

34. Dicho Consejo se integra con siete miembros: el presidente de la Suprema Corte de Justicia, que lo será del Consejo; dos magistrados de los tribunales de circuito y un juez de distrito, designados por sorteo; dos consejeros designados por el Senado y uno por el presidente de la República. Los tres últimos deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los miembros del Consejo, salvo el presidente, duran cinco años en su cargo, son sustituidos de manera escalonada y no pueden ser nombrados para un nuevo período.

35. Entre sus principales funciones, destacan: i) las relativas al *gobierno y administración de los tribunales federales*, con excepción de la Suprema Corte, lo que comprende la determinación del número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materia de los propios tribunales, así como el cambio de su residencia; dictar las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos de la competencia de dichos organismos jurisdiccionales; elaborar el proyecto de presupuesto de los mismos tribunales y ejercerlo; emitir las bases para las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Poder Judicial de la Federación; establecer la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los servicios al público, etcétera (artículo 81, fracciones V, VI, XIII, XVIII y XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de mayo de 1995).

36. ii) *Preparación, selección, nombramiento, adscripción y ratificación* de los jueces y magistrados federales,³³ todo ello de acuerdo con los lineamientos de la carrera judicial (que antes no existía formalmente), la cual se rige por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.³⁴ Por lo que se refiere a la preparación la citada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de mayo de

33 Debe tomarse en consideración que con anterioridad a estas reformas, los jueces y magistrados federales eran nombrados libremente por la Suprema Corte de Justicia, pero después de un período de prueba de seis años, si eran confirmados o ascendidos por la propia Corte, no podían ser destituidos sino por el procedimiento de responsabilidad, y permanecían en sus cargos hasta la edad de retiro forzoso a los setenta años.

34 Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, 1996.

1995, dispuso el establecimiento del *Instituto de la Judicatura* (artículos 92-97), como el órgano auxiliar del Consejo en materia de investigación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste.³⁵ En cuanto al nombramiento, la propia Ley Orgánica (artículos 105 y siguientes) establece la realización de concursos de oposición (internos y libres) para acceder a las categorías de jueces y magistrados, así como de exámenes de aptitud para la designación de secretarios de los diversos niveles y de actuarios, los que son nombrados por los titulares de los órganos respectivos.

37. iii) *Disciplina de jueces y magistrados*, así como del resto de los miembros del Poder Judicial Federal, incluidos los del Consejo, y excluyendo a los de la Suprema Corte de Justicia (artículo 81, fracciones X-XII, de la citada Ley Orgánica).

38. iv) *Reglamentarias*: el Consejo puede expedir reglamentos en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario, así como acuerdos y otras normas que sean necesarias para su propio funcionamiento y el de sus órganos auxiliares.

39. En el artículo 122 de la Carta Federal, que se refiere al gobierno del Distrito Federal, la misma reforma de diciembre de 1994 introdujo el *Consejo de la Judicatura del Distrito Federal*, con una composición similar al de carácter federal, pues se integra igualmente por siete consejeros, es decir, por el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien lo es también del Consejo; por un magistrado del propio Tribunal y dos jueces, uno de primera instancia y otro de paz, designados mediante sorteo, y por tres consejeros externos, dos nombrados por la Asamblea de Representantes (ahora Asamblea Legislativa) y uno por el jefe del Distrito Federal. Los citados consejeros duran cinco años en su cargo y no pueden ser designados para un nuevo período. Las facultades de este organismo son

35 Es una especie del género de las escuelas judiciales que se han establecido en numerosos ordenamientos, inclusive latinoamericanos, para la mejor preparación y perfeccionamiento de los jueces y magistrados y del personal auxiliar de los tribunales. *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996, pp. 50-54; Sagüés, Néstor Pedro, "Las escuelas judiciales en el derecho comparado", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 43, enero-abril de 1982, pp. 147-165. El citado Instituto de la Judicatura sustituyó al Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia, creado en 1978 en el artículo 97 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1936 y regulado por el artículo 105 de la Ley Orgánica de 1988.

similares a las del Consejo de la Judicatura Federal, con algunos matices, pero algunas de ellas se refieren también al Tribunal Superior. Estas normas fundamentales han sido desarrolladas por la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal de 9 de enero de 1996.

40. Finalmente, en esta materia debe hacerse mención de que en la reforma constitucional publicada el 22 de agosto de 1996 el anterior Tribunal Federal Electoral se integró como órgano especializado al Poder Judicial de la Federación y se estableció que la administración, vigilancia y disciplina de dicho Tribunal corresponden a una *Comisión del Consejo de la Judicatura Federal*, integrada por el presidente del propio Tribunal Electoral que la presidirá, por un magistrado electoral de la Sala Superior designado por sorteo y por tres miembros del citado Consejo (ver *infra* párrafos 45-48).

41. f) Otro sector importante del derecho constitucional mexicano, que ha evolucionado en forma notable en los últimos años, es el *sistema político-electoral*, si se toma en consideración que en el texto original de la Carta Federal de 1917, debido a la época en que se elaboró, no se hacía mención a los partidos políticos, los cuales se regulaban en las leyes electorales ordinarias. Si bien la propia Constitución consagró el sufragio universal y directo para la elección del presidente de la República, de los gobernadores de los Estados, de los diputados y senadores al Congreso de la Unión y de los miembros de las legislaturas locales, se seguía el sistema de mayoría relativa y además el de la autocalificación de la elección de los legisladores, lo que, en combinación con la existencia de un partido hegemónico, tuvo como consecuencia que prácticamente todos los cargos de elección popular estuvieran ocupados por miembros de ese partido.

42. La creación de los llamados *diputados de partido*, mediante reforma al artículo 54 constitucional publicada el 22 de junio de 1963 (con nueva modificación de 14 de febrero de 1972), que alteró el régimen de mayoría e introdujo uno de carácter mixto, constituyó el antecedente para la reforma publicada el 6 de diciembre de 1977 a varios preceptos de la Carta Fundamental, conocida como Reforma Política. Dicha Reforma, además de regular los lineamientos básicos de la estructura, funciones y prerrogativas de los partidos políticos, considerados como *entidades de interés público*, introdujo el principio de *representación proporcional* para las minorías en la citada Cámara de Diputados, que de acuerdo con esta modificación se integraba con trescientos representantes electos según el principio de mayoría relativa y cien de representación propor-

cional.³⁶ Fue el inicio de una evolución paulatina que ha modificado tanto la preeminencia del partido hegemónico, que se transformó en sólo mayoritario (con lo cual se reforzó a los partidos de oposición), como la composición de las Cámaras del Congreso de la Unión, a las cuales se les incrementaron sus facultades y su tiempo de funcionamiento con un segundo período de sesiones. Además, se depuraron los procedimientos y los órganos electorales, y con todo ello se logró restringir, así fuese de manera relativa, el predominio del presidente de la República y de los gobernadores de los Estados.³⁷

43. Como sería difícil hacer referencia en pocas líneas a las distintas etapas de la evolución del derecho electoral mexicano,³⁸ haremos una breve síntesis de los aspectos más relevantes. En la reforma constitucional de 15 de diciembre de 1986 al artículo 53 de la Carta Federal, se aumentó a doscientos el número de los diputados electos por el sistema de representación proporcional, con lo cual dicha Cámara Federal se integra a partir de entonces con quinientos diputados. En esta misma reforma se modificó el artículo 60 de la Carta Federal para introducir el *Tribunal de lo Contencioso Electoral* que inició la evolución que podemos calificar de “judicialización de los procedimientos electorales”, que se advierte en varios ordenamientos latinoamericanos.³⁹ Si bien dicho tribunal funcionaba únicamente durante el período electoral y sus decisiones podían ser revisadas por los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión, debía considerarse como el inicio de una evolución que ha perfeccionado posteriormente al derecho procesal electoral mexicano.⁴⁰

36 Cfr. Carpizo, Jorge, “La reforma política mexicana de 1977”, *Estudios constitucionales*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1991, pp. 351-411.

37 Predominio del titular del Ejecutivo federal que se calificó de “presidencialismo”, como una variante autoritaria del régimen presidencial. Cfr. el libro clásico de Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 13a. ed., México, Siglo XXI, 1996, así como Fix-Zamudio, Héctor, “Las recientes transformaciones del régimen presidencial mexicano”, *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1992, pp. 215-260.

38 Haremos referencia en vía de ejemplo a los trabajos de Rebolledo Gout, Juan, “El sistema electoral”, *México, 75 años de Revolución, Política II*, cit. supra nota 24, pp. 385-473; Valencia Carmona, Salvador, “Reforma política”, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, cit. supra nota 3, pp. 69-148.

39 Cfr. Orozco Henríquez, José de Jesús, “Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparativa”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo (Memoria del Congreso Internacional de Derecho Electoral)*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1993, pp. 815 y ss.

40 Cfr. Andrea Sánchez, Francisco J. de (ed.), *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987; *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, proceso electoral 1987-1988*, México, 1988.

44. En la reforma constitucional de 6 de abril de 1990 a varios preceptos fundamentales, se da otro paso adelante, al perfeccionarse tanto el registro nacional de ciudadanos como los organismos electorales encargados de los procedimientos administrativos electorales. Pero el aspecto de mayor trascendencia fue la creación del *Tribunal Federal Electoral*, de carácter permanente, calificado como *órgano jurisdiccional autónomo*, integrado por una Sala Central y cuatro Salas regionales. Sus decisiones en principio eran definitivas e inatacables, es decir, firmes, salvo aquellas que se referían a la calificación de la elección de diputados y senadores, las que podían ser modificadas por los colegios electorales de ambas Cámaras del Congreso federal sólo en determinados casos (violaciones a las reglas de admisión y de valoración de pruebas, en la motivación del fallo correspondiente, o cuando fueran contrarias a derecho) y además se requería una mayoría calificada para dicha modificación.⁴¹

45. Otra etapa significó la reforma de 3 de septiembre de 1993, también a varios preceptos fundamentales, especialmente al artículo 41, en cuanto se estableció que, durante los períodos electorales, para la resolución sobre la calificación de la elección de los candidatos que hubiesen sido impugnados, decidía de manera definitiva una Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, integrada por el presidente del Tribunal y cuatro miembros de la judicatura federal propuestos por la Suprema Corte de Justicia, pero confirmados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Las decisiones de esta Sala de segunda instancia eran firmes, es decir, inatacables, puesto que se suprimió el sistema de autocalificación tradicional de los colegios electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.⁴² Sólo prevaleció la declaración de la elección del presidente de la República por parte de la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción I, de la Constitución federal). En esta misma modificación se alteró la integración tradicional de la Cámara de Senadores, compuesta hasta entonces con dos miembros por cada entidad federativa electos por el principio de mayoría relativa, para establecer una composición de cuatro senadores,

41 Cfr. Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, FCE, 1991.

42 Cfr. respecto del funcionamiento de dicho Tribunal en la resolución de conflictos derivados de las elecciones federales de 1994, legislativas y presidenciales, la *Memoria 1994*, México, Tribunal Federal Electoral, 2 ts., 1995.

tres por mayoría relativa y otro de primera minoría, con lo cual se abrió dicha Cámara a los partidos de oposición (artículo 56 constitucional).⁴³

46. Este desarrollo de las instituciones político-electorales ha culminado con la reforma constitucional de 22 de agosto de 1996. La innovación de mayor trascendencia, según nuestro punto de vista, consiste en la incorporación del *Tribunal Electoral* al Poder Judicial de la Federación (ver *supra* párrafo 40). Este nuevo Tribunal es considerado por el precepto constitucional (con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional; ver *infra* párrafo 49), como “*la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación*” (artículo 99 de la Carta Fundamental). Está integrado por una Sala Superior y por Salas regionales, de carácter permanente, cuyos magistrados son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia. Entre sus funciones más importantes está la de decidir de manera firme sobre las impugnaciones en las elecciones de los diputados y senadores federales, así como las que se presenten sobre la elección del presidente de la República (en este supuesto en única instancia).

47. Por primera vez en nuestro sistema constitucional, se atribuyó a la Sala Superior del Tribunal Electoral el cómputo final de la elección del presidente de la República, una vez resueltas en su caso las impugnaciones que se hubieran interpuesto, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la del presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos. Ahora corresponde a la Cámara de Diputados únicamente expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 74, fracción IV, de la Carta Federal).

48. Otros dos aspectos importantes de la reforma de agosto de 1996 consisten en la nueva integración de la Cámara de Senadores por ciento veintiocho miembros, de los cuales dos serán electos en cada Estado y en el Distrito Federal por el principio de mayoría relativa y uno por la primera minoría. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional (artículo 56 constitucional). En segundo lugar, la organización de las elecciones federales se realiza

43 Cfr. Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM, 1994, pp. 351-559.

por medio de un organismo público autónomo denominado *Instituto Federal Electoral*, que anteriormente dependía del gobierno federal, ya que su presidente de oficio era el secretario de Gobernación. Este Instituto está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios y en su integración participan el Poder Legislativo de la Unión y los partidos políticos nacionales en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán los principios rectores (artículo 41 constitucional, fracción III).

49. Ya habíamos mencionado con anterioridad (ver *supra* párrafo 31), que en la reforma judicial constitucional de diciembre de 1994 se introdujo en la fracción II del artículo 105 constitucional la llamada “acción directa de inconstitucionalidad”, que en dicha modificación no procedía contra las leyes electorales. En los cambios introducidos en agosto de 1996 a dicho precepto constitucional, se establece que los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, pueden interponer dicha acción en contra de leyes electorales federales o locales, y los partidos políticos con registro estatal a través de sus dirigencias exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el organismo del Estado que les otorgó el registro. Dicho precepto dispone que esa acción es la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución federal (artículo 105, fracción II, inciso f) de la Carta Federal).

50. g) Las anteriores son las reformas que consideramos de mayor trascendencia, pero se han realizado otras también significativas, que destacamos muy brevemente, como la relativa a la modificación del artículo 27 constitucional en cuanto a la de propiedad de tierras, aguas y bosques, sujeta al régimen de la reforma agraria, que si bien ha sido muy debatida, tiene el propósito de hacer más productiva la explotación de los recursos del campo mexicano. En esta misma modificación de varias disposiciones del extenso artículo 27 constitucional, publicada el 6 de enero de 1992, se crearon los *tribunales agrarios y la procuraduría agraria*. Estos cambios sustanciales fueron desarrollados por las leyes Agraria y Orgánica de los Tribunales agrarios publicadas ambas el 26 de febrero de 1992.⁴⁴

44 La bibliografía sobre la materia sustantiva y procesal agraria que analiza dichas reformas es bastante amplia, por lo que nos limitaremos a señalar algunas de las obras que consideramos más significativas. Cfr. Guerra A., José Carlos, *Ley Agraria. Sección procesal comentada*, México, Editorial DR © 1997. Senado de la República. LVI Legislatura
Comisión Plural Organizadora del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

51. Otra reforma trascendente lo fue al artículo 130 constitucional, publicada el 28 de enero de 1992, que modificó sustancialmente el régimen de las *relaciones entre las iglesias y el Estado*, las que habían sido reguladas en forma muy restrictiva por el texto original de dicho precepto fundamental y cuyo intento de aplicación por conducto de la Ley Reglamentaria publicada el 18 de enero de 1927 y otras disposiciones posteriores, dio lugar a un cruento conflicto religioso entre los años de 1926 a 1929. Esta lucha pudo terminar debido a un acuerdo informal efectuado en el citado año de 1929, al que se le denominó *modus vivendi* (en estricto sentido, una convención constitucional) entre el gobierno del presidente Emilio Portes Gil y la jerarquía de la Iglesia Católica, acuerdo por medio del cual el Estado se comprometió a no aplicar estrictamente las disposiciones respectivas y la Iglesia a no infringirlas, por lo que de hecho quedó suspendida la aplicación del citado precepto fundamental. En dicha reforma de 1992 y en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, publicada el 15 de julio de 1992, en esencia se reconoció personalidad jurídica, sujeta a registro, a las iglesias y agrupaciones religiosas, mediante la figura de las asociaciones religiosas, y se otorgó a los ministros de los cultos, en su calidad de ciudadanos, derecho de voto, pero no a ser electos a cargos de elección popular.⁴⁵

V. ¿ES NUESTRA CONSTITUCIÓN FEDERAL UN NUEVO DOCUMENTO CONSTITUCIONAL?

52. Con apoyo en las reflexiones anteriores podemos plantear nuevamente la interrogante con la cual iniciamos este modesto estudio (ver *supra* párrafo 7). Estamos convencidos que, especialmente con las últimas reformas, nuestra Constitución federal ha sido actualizada para incorporar

Pac, 1992; Delgado Moya, Rubén e Hidalgo Zepeda, María de los Ángeles, *El ejido y su reforma constitucional*, México, Editorial Pac, 1993; Delgado Moya, Rubén y Fuente Contreras, Rolando de la, *Curso de derecho sustantivo agrario*, Editorial Pac, 1993; García Ramírez, Sergio, *Elementos de derecho procesal agrario*, México, Porrúa, 1993; *id.*, *Justicia agraria*, México, 1995; *La nueva justicia agraria. Años de fundación*, México, Tribunal Superior Agrario, 1994; Ponce de León Armenta, Luis, *La nueva jurisprudencia agraria sistematizada*, México, Porrúa, 1996.

⁴⁵ Cfr. González Fernández, José Antonio y otros, *Derecho eclesiástico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1992; Martínez-Torrón, Javier y otros, *Estudios jurídicos en torno a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, México, Secretaría de Gobernación-UNAM, 1994.

las instituciones contemporáneas que actualmente recogen los textos constitucionales latinoamericanos más recientes. En este sentido podemos afirmar que tenemos una *Constitución renovada*.

53. Sin embargo, existe una polémica sobre si varias de las reformas que hemos analizado brevemente contrarían las “decisiones políticas fundamentales” adoptadas por el Constituyente de Querétaro. La doctrina extranjera ha explorado lo que ha considerado como *valores supremos o superiores* de los textos constitucionales contemporáneos,⁴⁶ los que son equivalentes a aquella expresión, debida al pensamiento del tratadista alemán Carl Schmitt y que no resulta fácil precisar. Sin embargo, podemos afirmar de manera provisional que si bien no tenemos una declaración expresa de nuestro texto constitucional sobre estas decisiones o valores, podemos considerar que pueden sintetizarse en el régimen *republicano, federal, democrático, representativo y social*, sustentado en la *soberanía popular, el pluralismo político y el respeto a los derechos individuales y sociales*.

54. Estos principios y valores no deben considerarse como cerrados o inmutables, sino que su contenido puede variar con los cambios sociales, por lo que de ninguna manera podemos pensar que las reformas constitucionales que hemos mencionado y que han actualizado a nuestra ley fundamental, constituyan una traición o una desviación de los que establecieron los constituyentes de Querétaro, que en su concepción correspondían a la situación que vivieron en su época. Podemos imaginar que si dichos constituyentes se reunieran en este momento, adoptarían las instituciones que ahora regula nuestra Carta Federal, ya que son similares a las consagradas por las Constituciones latinoamericanas más recientes y que mencionamos con anterioridad (ver *supra* párrafo 6).⁴⁷

55. Por lo que respecta a la expedición de una *nueva Constitución*, como se propone por algunos tratadistas, entre ellos por el constitucionalista Jaime Cárdenas Gracia (ver *supra* párrafo 6), consideramos que no es oportuna en este momento político en que se vive una etapa de transición hacia un régimen de democracia cada vez más pluralista, y ello no porque la posibilidad de la formación de un nuevo Congreso Constituyen-

46 Como ejemplo podemos citar lo dispuesto por el artículo 1.1 de la Constitución española de 1978, en el cual se dispone: “España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, que propugna como *valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político*”. Cfr. Peces Barba Martínez, Gregorio, *Los valores superiores*, Madrid, Tecnos, 1988.

47 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Una Constitución viva y dinámica*, cit. *supra* nota 5, pp. 6-8.

te implique una ruptura violenta y revolucionaria con nuestro régimen constitucional actual, como lo supone el tratadista Ignacio Burgoa Orihuela (ver *supra* párrafo 4), ya que tenemos ejemplos en Latinoamérica de que el establecimiento de un Congreso o Asamblea Constituyente se pudo efectuar por medio de acuerdos entre los principales partidos políticos, sin ruptura constitucional,⁴⁸ sino por que es preciso esperar a que concluya este desarrollo constitucional en los próximos años, antes de pensar en un nuevo texto, que en estos momentos tendría un carácter provisional.

VI. LOS GRAVES ERRORES TÉCNICOS DE NUESTRA CONSTITUCIÓN

56. Entre nuestros constitucionalistas existe consenso en el sentido de que numerosas reformas constitucionales, que ha veces han sido sucesivas para sustituir o corregir modificaciones anteriores, han sufrido de graves errores técnicos y en ocasiones, inclusive, de defectos notorios, todo lo cual ha complicado la comprensión y aplicación de nuestro texto constitucional.

57. Por otra parte, es evidente que algunos de los preceptos constitucionales mexicanos son excesivamente reglamentarios, lo que los hace muy extensos por una parte y, por la otra, implica la necesidad de reformarlos con frecuencia para introducir cambios secundarios, lo que no ocurriría si estos aspectos se regulan por medio de leyes secundarias o inclusive reglamentos. Como excedería de los límites de este trabajo realizar una descripción de todos estos preceptos, que son bien conocidos, nos limitaremos a señalar como ejemplos a algunos de ellos. El primero que nos viene a la mente es el artículo 27 de la Carta Federal, que es el más extenso de todas las Constituciones del mundo, pues además de la minuciosa regulación de varias materias relativas a la propiedad de los recursos naturales y de la reforma agraria, es bien conocido que en la primera reforma de 10 de enero de 1934 se le incorporó prácticamente íntegra la Ley del 6 de enero de 1915 sobre reforma agraria.

48 Tenemos como ejemplos evidentes la Asamblea Constituyente que expidió la carta colombiana de 1991, *cfr.* Sáchica, Luis Carlos, *Nuevo constitucionalismo colombiano*, 10a. ed., Bogotá, Temis, 1992, pp. 25-35, y la Convención Reformadora Argentina, que modificó sustancialmente la Carta Federal de 1853-1860 en agosto de 1994. Véase Spota, Alberto Antonio y otros, *La reforma constitucional argentina*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 1994.
DR © 1997. Senado de la República. LVI Legislatura
Comisión Plural Organizadora del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

58. También podemos mencionar los artículos 73, sobre facultades legislativas del Congreso de la Unión; 123 en sus diversos apartados, sobre los derechos laborales; el 107 que regula al juicio de amparo; y más recientemente el 122, que contiene todo un Estatuto sobre el gobierno del Distrito Federal, que ha sido modificado ya varias veces. Claro que nuestra Carta Federal no es una de las más extensas, pues existen otras recientes mencionadas por la doctrina que son más amplias como la de la India de 1949, que contiene 395 artículos con varios anexos con detalles complementarios, la brasileña de 1988 con 245 artículos y 200 disposiciones transitorias, las peruanas de 1979 y 1993, con más de trescientos artículos, entre otras, y al citar estos ejemplos, el notable tratadista Giovanni Sartori sostiene que “cuanto más larga sea una Constitución, menor será su mérito constitucional”.⁴⁹ Pero si bien la Carta Federal mexicana no es tan amplia en el número de artículos (136 y 15 transitorios), en cambio tenemos ventaja en la amplitud de varios de los preceptos que hemos señalado, y la experiencia nos indica que la elevación de disposiciones prolijas al texto constitucional, en lugar de lograr su permanencia, obtiene el resultado contrario, el de su modificación constante.

VII. NECESIDAD DE REVISAR EL TEXTO DE LA CARTA FEDERAL

59. Si bien consideramos por una parte, que no resulta oportuno la expedición de una nueva Constitución federal, porque la de 1917 ha sido actualizada y se encuentra todavía en un período de evolución, por la otra pensamos que es preciso encontrar una vía para corregir, en lo posible, los numerosos defectos y errores de técnica jurídica del propio texto constitucional.

60. Aun cuando esta cuestión debe ser objeto de una mayor meditación, podemos proponer un método que ya se ha seguido en algunas ocasiones y que puede constituir un instrumento para revisar y corregir las deficiencias más notorias de nuestro texto constitucional. Podemos citar dos ejemplos: el primero es el de Ecuador, donde en algunas ocasiones se ha seguido el procedimiento de que una vez aprobada una reforma constitucional importante, el mismo Congreso realiza un examen integral de la carta para aprobar un texto revisado, que denomina “Codificación de

49 *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, trad. de Roberto Reyes Mazzoni, México, FCE, 1994, pp. 213-214.
DR © 1997. Senado de la República. LVI Legislatura
Comisión Plural Organizadora del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

la Constitución Política de la República del Ecuador”, la última de las cuales fue aprobada por el Congreso Nacional el 12 de junio de 1996.

61. Otro ejemplo que podemos proporcionar, y ello en nuestro país, es el del texto de la Constitución actual del Estado de México, que se publicó el 27 de febrero de 1995, y que fue objeto de una revisión integral. Con motivo de una reforma sustancial de dicho texto, se organizó y sistematizó el texto constitucional: se adecuó el orden numérico del articulado, se depuró su contenido y se suprimieron las disposiciones de orden reglamentario. Además, esa labor de actualización se complementó con una pertinente revisión gramatical y conceptual del texto para substituir palabras en desuso, lo que le otorgó mayor claridad, según se expresó por los comentaristas de dicho texto constitucional.⁵⁰

VIII. CONCLUSIONES

62. De acuerdo con las breves reflexiones anteriores podemos llegar a las siguientes conclusiones:

63. *Primera.* Existe actualmente la discusión, tanto en la doctrina como entre los sectores políticos de nuestro país, sobre la conveniencia o necesidad de expedir una nueva Constitución federal. Esta controversia implica la reflexión sobre si dicha Carta Federal de 5 de febrero de 1917, que ha sido reformada de manera constante y cada vez con mayor frecuencia, debe considerarse como una Constitución distinta y si el texto en vigor ha alterado sustancialmente y de manera contraria las decisiones políticas fundamentales o los valores superiores establecidos por el Constituyente de Querétaro.

64. *Segunda.* Un examen, así sea superficial, de las numerosas reformas de nuestra Carta Fundamental, especialmente las más recientes, nos lleva a la conclusión de que por medio de estas modificaciones nuestra Constitución se ha actualizado, pues ha incorporado las instituciones contemporáneas, cuya consagración, por otra parte, ha originado la expedición de nuevos textos constitucionales en Latinoamérica, como se advierte en la nueva ola de cartas fundamentales que se inicia con la de Guatemala de 1985; Brasil, de 1988; Colombia, de 1991; Paraguay, de 1992; Perú,

50 Cfr. la obra colectiva *Evolución Constitucional del Estado de México. Constitución comentada y comparada*, Toluca, Gran Comisión de la H. LII Legislatura del Estado de México, 1996, t. I, p. III.

de 1993, y las reformas sustanciales a las Constituciones de Argentina y Bolivia, promulgadas en agosto de 1994.

65. *Tercera.* En consecuencia, podemos afirmar que nuestra Constitución de 1917 es una *Constitución renovada*, cuyas recientes modificaciones no pueden considerarse contrarias a los principios y valores consagrados por el Constituyente de Querétaro, porque estos principios y valores no son inmutables y herméticos, sino por el contrario, como ocurre con las Constituciones vivas y dinámicas, su contenido debe variar de acuerdo con las transformaciones, actualmente muy aceleradas, de las comunidades en las cuales se deben aplicar.

66. *Cuarta.* Por el contrario consideramos, que al menos en este momento histórico, no resultaría conveniente ni necesario expedir una *nueva Constitución*, en virtud de que la actual se encuentra todavía en evolución hacia un sistema más pluralista y participativo que todavía no se consolida plenamente. Por ello, dado que el texto de la Constitución Federal mexicana contiene preceptos que adolecen de numerosos errores y defectos de técnica jurídica que complican y oscurecen nuestras normas fundamentales y dificultan su aplicación, sería más factible, como ha ocurrido con otros textos constitucionales, tanto en Latinoamérica como inclusive en nuestro país con cartas locales, que el órgano revisor de nuestra Carta Fundamental efectúe una depuración sistemática del texto constitucional para lograr su corrección, hasta donde ello sea posible.