

LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

José GAMAS TORRUCO

SUMARIO: I. *Características del proceso reformador.* II. *La Constitución y el sistema presidente-partido.* III. *Contenido de las reformas.* IV. *Las reformas.*

I. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO REFORMADOR

El proceso de reforma constitucional en México ha sido abundante y por ello ha estado sujeto a observaciones comunes que, por lo general, entrañan puntos de vista que se manifiestan contrarios a la frecuencia de los cambios.

Poco, sin embargo, se ha reflexionado sobre el contenido, la continuidad temática y sobre todo, la importancia que el proceso ha tenido en la vida institucional.

La esencia del proceso reformador es, en efecto, la adecuación del sistema político a las realidades presentes y venideras. De otro modo, aquél sería incapaz de mantener el equilibrio social. Si se vive o se quiere vivir un Estado de derecho, la reforma es el camino único de mantenerlo.

En este aspecto, es indudable que los cambios experimentados por la sociedad mexicana, desde el 5 de febrero, o más bien del 1o. de mayo en que entró en vigor la Constitución de 1917 a la fecha, son de una enorme y sorprendente magnitud y calidad: crecimiento exponencial de la población, aceleración del mestizaje, paso de una economía agrícola rural a una industrial urbana, formación de una clase media, elevación de la expectativa de vida y de los niveles de educación y salud, contacto frecuente con el exterior. En la esfera global, los cambios sufridos en el mundo, particularmente en Occidente, han tenido repercusiones imprevistas y propiciado una sociedad más demandante y participativa y que comienza a manifestar diferenciación en subculturas particulares.

Es explicable que el número de cambios alcanza una frecuencia mayor que la que pueda darse en sociedades más homogéneas y estables donde las condiciones han permitido mayor permanencia de las normas fundamentales.

Las críticas que se hacen al número de reformas son simples apreciaciones numéricas sin mayor atención a los contenidos normativos.

Desde luego, hay que ser cuidadoso con las comparaciones que con frecuencia y ligereza se escuchan. Mucho se acostumbra argumentar que la Constitución de los Estados Unidos de América sólo tiene a la fecha 27 enmiendas. No se tiene en consideración, al hacer tal afirmación, que cada “enmienda” no contiene una, sino varias reformas pero, sobre todo, que la Constitución norteamericana se ha adaptado a las circunstancias por la labor interpretativa de la Suprema Corte de Justicia; en ocasiones criticada, dicha jurisprudencia ha venido dando al texto original la dirección que las circunstancias requieren. Reunido todo, resulta que las reformas exceden en mucho las 27 que se pregonan.

Un artículo constitucional se ve afectado —reformado, adicionado o derogado— por un decreto de reformas que puede además modificar a otros artículos. A la fecha se registran en el *Diario Oficial* 168 decretos de reforma, incluyendo el del 15 de enero de 1932 que abrogó la Ley (Agraria) de 6 de enero de 1915 que hasta ese momento formaba parte integrante de la Constitución y cuyos principios fueron incorporados a ésta.

Cabe observar:

- Cada decreto de reformas, por lo general, se refiere a una determinada materia, a veces a dos, excepcionalmente cubre más.
- Una misma materia, contenida en un decreto, puede a veces subdividirse conceptualmente, desde el punto de vista técnico constitucional en dos o más.
- Una misma materia ha sido motivo de sucesivas reformas.
- Cada materia reformada implica uno o más artículos, en muchos casos se trata de adecuaciones necesarias a textos con contenidos relacionados con la reforma principal.

Estas observaciones conducen a concluir que el estudio de las reformas constitucionales debe hacerse por la materia a que se refieren las mismas, más que simplemente contabilizar los artículos afectados o conformarse con relatar el número de decretos.

Dentro del régimen presidencial que ha caracterizado hasta ahora a México, donde el presidente de la República llegó a alcanzar enorme poder real, las reformas constitucionales han sido generadas en su mayor parte por iniciativas del Ejecutivo y han encontrado pocos obstáculos en el Congreso y en las legislaturas estatales. La necesaria consulta que siempre se realizó a diversos grupos sociales o políticos modularon el contenido de las iniciativas pero no limitaron su realización.

Sin embargo, llama la atención la continuidad del proceso, siempre en la misma dirección, que originalmente, en términos generales, ha sido la señalada por el Constituyente de 1917.

Poco esfuerzo se ha hecho en reflexionar a partir de la comparación del texto original de la Constitución de 1917 y el vigente sobre la materia de los cambios realizados. Sin embargo, dichos cambios reflejan hoy un alto consenso en la sociedad mexicana. Es más, muchos piden aún más reformas y hay quienes hasta una nueva Constitución, todo ello por considerar que la norma suprema se está quedando atrás ante la dinámica de los hechos.

Todo esto conduce a una valoración del sistema político que derivó de la propia Constitución y que fue ni más ni menos lo que alcanzó la sociedad mexicana, al inicio de la vigencia de la ley suprema, en su gran mayoría ajena al proceso político, desinteresada e inconciente de los gravísimos problemas sociales del país que sorprendieron a muchos por sus dramáticas manifestaciones.

Sobre tales bases se construyó un sistema político con un enorme sentido pragmático y siempre bajo el paradigma constitucional. El sistema duró 83 años, si se cuenta a partir de la entrada en vigor de la Constitución, y 70 si se toma como punto de arranque la fundación del Partido Nacional Revolucionario.

El cuadro general que a continuación se presenta pretende mostrar por sí mismo la importancia que el proceso ha tenido en el acabado de las instituciones vigentes, que ha permitido la adaptación a los cambios, prever acontecimientos futuros y lograr un marco normativo que permitió en su momento un cambio ordenado del funcionamiento institucional abriéndose a una mayor participación, que la sociedad exigía y resolviendo los conflictos inevitablemente surgidos de los cambios.

El sistema político presidente-partido logró su propia sustitución —en 2000— por la vía del derecho, a través de un proceso que duró décadas enteras; la supervivencia de la Constitución a través de reformas ha sido una, si no la más importante, de sus aportaciones a la República.

II. LA CONSTITUCIÓN Y EL SISTEMA PRESIDENTE-PARTIDO

1. *Caudillismo*

Después del triunfo de la Revolución, los poderes fueron integrados de acuerdo con la Constitución que difícilmente pudo prevalecer sobre la división entre los grupos triunfadores, la impaciencia de muchos por el cumplimiento de los postulados sociales y los caudillazgos militares regionales. El gobierno trató de lograr concordia entre todos los sectores, incluyendo los del régimen anterior, lo que agudizó las pugnas.

Las pretensiones de Venustiano Carranza de favorecer a un adicto lo confrontaron con el grupo sonoreño: Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y Adolfo de la Huerta, que finalmente logró la mayoría de los apoyos. Carranza tiene que abandonar la presidencia y muere asesinado.

En las elecciones subsecuentes triunfa Álvaro Obregón y toma la Presidencia (10 de diciembre de 1920-1924). Busca ante todo pacificar, sea mediante la negociación y el logro de compromisos o la imposición por la fuerza si aquéllo no es posible. Se cumple con las demandas sociales en la medida de lo posible. Se logran los arreglos necesarios con Estados Unidos por las reclamaciones por daños a sus nacionales y se obtiene el reconocimiento por parte de su gobierno. Comienzan a formarse y a actuar los partidos políticos y hay independencia en el Congreso. Se inicia el esfuerzo nacional por la educación pública y se aplican las disposiciones constitucionales en materia religiosa generando un conflicto con la Iglesia católica.

El sucesor de Obregón es obviamente Calles; su designación provocó el disgusto de De la Huerta y una revuelta sangrienta finalmente sofocada. Se acelera la centralización. Se busca la profesionalización del ejército y la disminución en la influencia de los cacicazgos militares locales. Se continúa con una prudente aplicación de las disposiciones constitucionales en materia de reforma agraria y derechos obreros sin dañar la economía. Se buscan compromisos con la clase empresarial y la burguesía. El Estado comienza a realizar grandes obras de infraestructura y se crean las primeras instituciones administrativas; se fortalece la organización obrera en una central afín al gobierno, la CROM. Se agudiza el conflicto con la Iglesia católica.

Obregón ambiciona volver al poder; se reforma la Constitución derogándose el principio de la no reelección. Pero logrado su propósito es

asesinado por un fanático religioso. Su muerte, imputada por sus partidarios al presidente Calles, desata la tormenta política.

2. Institucionalización política

Calles convocó a los generales de mayor fuerza y prestigio nacional y logró el acuerdo de dar a la sucesión la solución prevista en la Constitución e instaurar un gobierno institucional.

En aplicación de los artículos 84 y 85 constitucionales, al no presentarse el presidente electo, el Congreso designó presidente interino a Emilio Portes Gil, secretario de Gobernación y ex gobernador de Tamaulipas, político prestigiado inclinado hacia Obregón y a quien Calles había nombrado secretario de Gobernación como una de las medidas tranquilizadoras después del asesinato.

Se procedió de inmediato a la constitución del Partido Nacional Revolucionario como compromiso de quienes ejercitaban el poder real de institucionalizar la vida política dando a todos ellos participación y cumplimiento de demandas en forma satisfactoria. Fue inicialmente un partido de “cuadros” y de “notables” cada uno con enorme poder real. La autoridad de Calles se afianza dentro de la nueva estructura como “jefe máximo”. Los tres presidentes que cumplen el periodo 1928-1934 le están subordinados a medida que se erige como instancia suprema de la vida política nacional. El periodo es conocido como “Maximato”.

Las elecciones se regularizan pero son controladas y con escasa votación; tienen un carácter plebiscitario de acuerdos previamente tomados, que a través del proceso se legalizan.

El presidente interino Emilio Portes Gil logra resolver el conflicto religioso: la Constitución permanecerá incólume pero no se aplicará en materia religiosa; resolvió además un conflicto estudiantil reconociendo la autonomía de la Universidad Nacional. De acuerdo con las disposiciones constitucionales citadas, convocó a elecciones extraordinarias. El PNR postuló a un civil sin destacada personalidad: Pascual Ortiz Rubio. José Vasconcelos, brillante ex rector de la Universidad y ex secretario de Educación Pública del presidente Obregón, se presentó como candidato de oposición.

Vasconcelos fue derrotado en las elecciones. Había obtenido el apoyo entusiasta de una clase media reducida en número e inconsciente aún del grave problema social, pero temerosa de medidas de beneficio de las cla-

ses desposeídas que veía como extremismos injustificados; intelectuales y estudiantes revelaron una enorme motivación política alrededor de su candidatura; se revelaron incontenibles deseos de participación de la juventud.

En realidad, el poder real estaba en otra parte. Las clases obrera y campesina, unidas alrededor de sus líderes y jefes, esperaban impacientemente el cumplimiento de sus demandas y les brindaban todo el apoyo necesario.

Pascual Ortiz Rubio asumió la Presidencia de la República el 5 de febrero de 1930. Harto de sufrir la imposición callista renunció el 4 de septiembre de 1932. El Congreso, de acuerdo con las disposiciones constitucionales aplicables, nombró presidente Interino a Abelardo L. Rodríguez. En la Constitución se inscribe el principio de la no reelección.

3. Consolidación y legitimación

El candidato finalmente decidido por Calles y el PNR como el idóneo para continuar con el programa revolucionario fue Lázaro Cárdenas (1o. de diciembre 1934 a 30 de noviembre 1940).

Cárdenas se acercó a los sectores populares, atendió el reparto de tierras llevando adelante la reforma agraria y permitió la manifestación libre de los derechos obreros, primordialmente del de huelga. Promovió las organizaciones campesinas y obreras. Esta actitud chocó contra las inclinaciones de Calles hacia la protección a la clase empresarial. Favoreció la “educación socialista” con oposición firme de la Iglesia y de los sectores conservadores; las medidas a este respecto fueron impopulares. El conflicto entre el jefe máximo y el presidente de la República fue público y culminó con la privación de sus cargos a los partidarios callistas. La insistencia del general Calles en hacer presencia política provocó su expulsión del país. La presidencia había consolidado su poder y no hubo reacciones.

La necesidad de cumplir con los programas revolucionarios en favor de obreros y campesinos, el fortalecimiento de las instituciones frente a las inquietudes militares y el sostén de la autoridad presidencial sólo podía llevarse a cabo mediante un apoyo popular masivo. El instrumento fue el partido que emprendió una tarea organizativa de sectores populares sin precedentes.

Cárdenas agrupó a los hombres del campo en una Confederación Nacional Campesina al tiempo que la reforma agraria se proseguía con un vigor excepcional. Agrupó también a los obreros en una central, la Confederación de Trabajadores de México, frente a la vieja CROM, simpatizante del jefe máximo.

En 1938 se reestructuró el partido cambiando su denominación a Partido de la Revolución Mexicana y teniendo como jefatura al presidente de la República. En realidad los cambios organizativos venían ya dándose.

Se crearon cuatro sectores: el campesino, con la CNC; el obrero con la CTM; el popular, dirigido a las clases medias urbanas, y el militar. Se organizó una eficaz burocracia partidista en toda la república.

El Partido de la Revolución Mexicana se constituyó como un partido de masas, sostén y legitimador de la Presidencia de la República, canalizando el apoyo popular y actuando como gestor de éste. A la vez fue un instrumento eficaz de control de la actividad política.

Se elaboró una doctrina de la Revolución Mexicana con contenido socialista: se predicó la sociedad sin clases y toda doctrina contraria fue satanizada. Se llevó adelante un proceso de politización de las masas y uno equivalente de socialización en las escuelas.

El nacionalismo económico se pudo manifestar con la nacionalización de los ferrocarriles (5 de julio de 1937) y la expropiación petrolera (21 de marzo de 1938).

La oposición quedó minimizada. Los únicos dos partidos políticos sobrevivientes de la época de los caudillos, el Partido Laborista Mexicano y el Partido Comunista Mexicano, estaban totalmente disminuidos.

La oposición institucional verdadera surgió en 1939 con la fundación en 1939 del Partido Acción Nacional por Manuel Gómez Morín, ex director del Banco de México, ex rector de la Universidad, exsubsecretario de Hacienda y destacado militante vasconcelista. Su apoyo vino de empresarios y banqueros. Se formó con miembros de agrupaciones civiles cercanas a la Iglesia católica y presentó la doctrina social de ésta como alternativa ideológica a la revolucionaria. Se descartó el uso de la violencia y se decidió seguir el camino de la ley y las elecciones.

La movilización obrera, la reforma agraria y el fortalecimiento del Estado preocuparon a la clase empresarial, burguesía, clero y clase media.

Las inconformidades las catalizó un general revolucionario, Juan Andrew Almazán. Se formó el Partido Revolucionario de Unificación

Nacional que obtuvo el apoyo del PAN, de formaciones fascistas como la Unión Nacional Sinarquista y de los opositores a Cárdenas.

Apuntaba ya el surgimiento de una nueva clase política civil, formada en las aulas universitarias en las últimas décadas. El vasconcelismo era una prueba de ello y de hecho, los jóvenes que fueran partidarios del ex secretario de Educación, se incorporaron entusiastamente al “partido de la Revolución” que les abrió las puertas... siempre y cuando aceptaran las reglas del juego. Lo hicieron y prosperaron.

La necesidad de virar de la izquierda hacia el centro, la conveniencia de entregar el poder sin ataduras a fin de tranquilizar a los opositores a las políticas hasta ahora seguidas y la inclinación hacia el civilismo, llevaron al presidente Cárdenas a postular como su candidato a Manuel Ávila Camacho, secretario de Defensa Nacional. El “sistema” que parecía ideológicamente determinado mostró una formidable capacidad pragmática. Se consolidó la regla de que cada presidente eligiera a su sucesor y se retirara de la política; la regla se cumplió hasta 2000 en que el presidente escogió candidato y perdió la elección.

En sangrientas elecciones se proclamó vencedor al candidato del PRM. Su contrincante, Juan Andrew Almazán, denunció un fraude electoral masivo pero no hubo ya reacciones.

El país que dejaba Cárdenas había logrado satisfacer a las clases populares pero estaba profundamente dividido y los extremos se apreciaban irreconciliables. Sin embargo, el presidente tenía los instrumentos de mando a través del Partido.

La Segunda Guerra Mundial perfila tres soluciones: la democrática, la comunista-soviética y la fascista. El gobierno mexicano toma el partido de la primera, consciente de que está muy lejos de ella simplemente porque las condiciones que la explican aún no se dan.

Manuel Ávila Camacho (10 de diciembre de 1940 a 30 de noviembre de 1946) es el hombre adecuado a los propósitos del sistema: se manifiesta “creyente” lo que tranquilizó a la Iglesia y a los sectores conservadores; retira a los militares de la política; elimina al sector militar del partido) el ejército muestra una excepcional disciplina y lealtad; queda excluido de las funciones de arbitraje político y legitimación de los gobiernos; es un caso único en América Latina, donde proliferan las dictaduras militares hasta las últimas décadas del siglo XX.

El presidente centraliza aún más las decisiones, pero respeta formalmente la Constitución. Pero ahora, a través del Partido controla gubernamentalmente la Constitución. Pero ahora, a través del Partido controla gubernamentalmente la Constitución.

turas y legislaturas. Con toda cautela y cuidado desactiva la iniciativa política del partido y lo vacía de la ideología socialista; mantiene el nacionalismo.

Impone, por otra parte, al Partido su propio programa. Éste se proclama fiel a los principios revolucionarios expresados en los artículos constitucionales pero acomoda a ellos las políticas sexenales.

El presidente saliente no interviene ya en política ni impone colaboradores a su sucesor.

Estas reglas se definieron en la transición Cárdenas-Ávila Camacho y deben mucho a la presencia discreta que el primero guardó siempre, pese a que se convirtió en símbolo de la “izquierda revolucionaria”.

La Segunda Guerra Mundial creó en los Estados Unidos de América la necesidad de materias primas que México producía. Ante la escasez de bienes de consumo duradero provenientes del exterior se abrió el mercado interno a la industria nacional. Se elevaron barreras arancelarias para protegerla. “Unidad nacional” fue el lema del gobierno.

A. No lucha de clases sino compromiso de clases para el desarrollo

El tono de la CTM se modera y pronto su directiva radical cede a una manifiestamente leal al gobierno. El propio gobierno se arroga el arbitraje laboral y la mejora obrera, pero queda claro que si se rebasa el límite fijado por aquél en cuanto a prestaciones, atendida la necesidad de mantener rentables las empresas, se usará la fuerza pública aunque, se entiende, en forma moderada. Se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social que garantiza servicios de salud y sociales a todos los trabajadores de la República.

Se reestructuran por ley las cámaras industriales a fin de evitar su control por los grupos oligárquicos que no quieren diálogo ni conciliación entre sus agremiados sino la imposición de los más poderosos.

Se reestructura el Partido, ahora Partido Revolucionario Institucional.

La CNOP se forma (Confederación Nacional de Organizaciones Populares) donde se integran los sindicatos de burócratas, a fin de no fortalecer demasiado a la CTM.

Se baja de intensidad a la reforma agraria. Se atienden los requerimientos de la pequeña propiedad y se otorgan certificados de inafectabilidad.

Con motivo de la entrada a la Guerra Mundial, a raíz del hundimiento del buque “El Potrero del Llano” por un submarino alemán, el presidente de la República solicita y obtiene la suspensión de garantías constitucionales y la concesión de facultades extraordinarias para legislar. El presidente las usa con moderación. Durante el estado de guerra recibió apoyo de todos los sectores. Es el único caso de suspensión de garantías desde la entrada en vigor de la Constitución de 1917 hasta el día de hoy.

A partir de la toma de posesión del sucesor de Manuel Ávila Camacho y siguiendo claramente los lineamientos fundamentales de política y economía sentados por éste, se inician más de dos décadas de continuo crecimiento económico y modernización del país en todos los órdenes. Las presidencias se suceden en forma ininterrumpida: Miguel Alemán (1o. de diciembre 1946 a 30 de noviembre 1952), Adolfo Ruiz Cortines (1o. de diciembre 1952 a 30 de noviembre de 1958); Adolfo López Mateos (1o. de diciembre de 1958 a 30 de noviembre de 1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1o. de diciembre de 1964 a 30 de noviembre de 1970).

El desarrollo económico fue espectacular a partir de los sesenta. El “modelo económico mexicano” fue ejemplo mundial. El político, reconocido como “autoritario”, cosa indudable, nunca pretendió ser totalitario y finalmente acabo siempre por ceder a las reformas demandadas; la apertura que permitió explica su supervivencia. Se hablaba abierta y seriamente del “milagro mexicano” en la economía y el “peculiar” sistema mexicano ocupó páginas en los libros de ciencia política.

Fueron extraordinarios los avances en salud, educación e infraestructura. Para 1960 el país había pasado de ser rural a urbano. El cese de la Segunda Guerra Mundial acarrea problemas que culminan en la devaluación de 1948; otra se da en 1954 pero a partir de esta última fecha el crecimiento es portentoso, con empleo, sin inflación y con el tipo de cambio estable.

La economía crece con base en el mercado interno. Se favorece la industrialización. Se provee a la industria de insumos baratos manteniendo bajos los precios de los energéticos (petróleo y más adelante electricidad) que producen empresas estatales; también se mantienen bajos los precios de los productos agrícolas; se aumentan controladamente los salarios que pagan las empresas. Con tal esquema hay un estímulo a la inversión.

La inversión pública se canaliza a la infraestructura básica con recursos fiscales. La inversión privada recibe el aliento, además, del estímulo

general de la política económica, de barreras arancelarias, exclusión del capital extranjero en amplios renglones industriales y ventajas fiscales.

El crecimiento fue unos años inflacionario con excesivo gasto y déficit fiscal. Pero la situación se corrigió en 1954 partiendo de una política después denominada “desarrollo estabilizador”.

El crecimiento se logra con empleo, sin inflación y con estímulo al ahorro interno. El sector financiero se reorganiza, profesionaliza como nunca en la historia del país y se moderniza. Crece la confianza y el ahorro internos.

Las divisas para importar maquinaria y equipo para la industria las genera la agricultura comercial y de exportación, básicamente latifundios disimulados, pequeña propiedad y contados ejidos en zonas de riego. Hay, como consecuencia de la reforma agraria, mayor superficie cultivada. Aumenta la producción; no así la productividad. Se generan divisas por una nueva riqueza, el turismo.

Las cifras de crecimiento de México en las dos décadas consideradas son de las más altas del mundo: 6% del Producto Interno Bruto, 8% anual de la inversión privada. El financiamiento de la inversión fue a base del ahorro interno, divisas necesarias para importar maquinaria y equipo provenían de las exportaciones agrícolas y del turismo.

En la década de los sesenta el crecimiento fue mayor, Promedió el 7% anual con un crecimiento correlativo de la inversión del 10%. Nuevamente la inversión privada presentó un inusitado dinamismo, alentada por la inversión pública. Pero ésta comenzó a ya no depender de recursos fiscales. El gran error fue no realizar una reforma impositiva por temor a desalentar al sector privado, sino utilizar el endeudamiento interno y externo del gobierno.

Sin embargo, la baja inflación, que no rebasaba el 3% anual, y el progresivo empleo elevaban los niveles de vida de la población aunque no en forma homogénea. Pero el desarrollo se veía y se palpaba.

El tipo de cambio se mantuvo sin variación y la solidez del peso mexicano se conocía mundialmente. El Fondo Monetario Internacional lo consideró “moneda dura”.

Con tal éxito económico, verdaderamente inusitado, los gobiernos alcanzaron una legitimidad nunca antes lograda en la historia de México.

El esquema político acentuó la autoridad del presidente y su control del PRI. La “disciplina” se convirtió en norma ante la perspectiva de carreras políticas. Se buscó siempre la legitimidad como soporte de las de-

cisiones; el aparato coactivo se reservó para ocasiones excepcionales y como último recurso. Se formó dentro del PRI-gobierno una cultura política de obediencia y lealtad. Todo diálogo fue permitido en el interior, y las diversas alternativas manifestadas con libertad; una vez tomada la decisión superior había que cumplirla. El presidente asumía todo el poder, designaba sucesor y terminado el periodo en el cargo se retiraba de la política.

El PRI fue el camino a los cargos políticos federales, estatales y locales; creó una formidable estructura electoral; las elecciones se celebraron con toda regularidad; fijadas las reglas el PRI se abrió a todos cuanto aceptaron cumplirlas, fueron muchos; la clase media creciente fue rápidamente asimilada.

La burocracia administrativa se desarrolló y asimiló a los más destacados profesionales de la clase media. Fueron éstos los administradores y poco a poco tecnificaron sectores: el financiero, el de comunicaciones y el de recursos hidráulicos. Se formaron asociaciones profesionales cercanas al PRI. Los secretarios de Estado aumentaron su poder real frente a los gobernadores y en general frente a los políticos profesionales.

El desarrollo económico permitió mejoras reales en los sectores populares. El PRI fue el gestor, el articulador y el conductor de las decisiones.

La portentosa capacidad de absorción del PRI-gobierno, el éxito económico permanente, la eficiencia en el arbitraje de conflictos potenciales, la movilidad social y las recompensas sociales que podía garantizar, explican el débil desarrollo de la oposición política que, desde luego, tampoco fue favorecida.

La oposición política tiene su peor momento es estos años. En 1946 hay una débil campaña; en 1952 un grupo interno de descontentos desafía al sistema pero son derrotados; el candidato del PAN, Efraín González Luna, obtiene una votación del 8%, la mayor parte de la clientela que buscó en la clase media, en los medios intelectuales y en pequeños empresarios había sido absorbida por el PRI. La abierta tolerancia a la Iglesia calmó la beligerancia de los católicos con los que el gobierno mantuvo discreto acercamiento.

En 1958, Luis H. Álvarez, candidato del PAN, obtiene el 9.4%; en 1964, José González Torres obtuvo el 11%; en 1970, Efraín González Morfín el 14%; en 1976 el PAN no presentó candidato. Si bien las cifras fueron manejadas por el gobierno, reflejan al fin y al cabo la fuerte presencia del "sistema" y los avances de la oposición. La debilidad de ésta

se manifiesta en el aliento que se le dio con la reforma de 1963 (diputados de partido).

En 1949 se cancelaron los registros de “Frente Popular”, brazo político de la Unión Nacional Sinarquista, claramente fascista y del Partido Comunista. Pocas protestas hubo por la proscripción de los extremistas.

En cambio se fundaron el Partido Popular Socialista, cercano al gobierno y, en la época de Ruiz Cortines, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, con ex generales revolucionarios, con ideas y ambiciones propias pero con reconocimiento de la autoridad del presidente como “continuador de la vía revolucionaria”.

B. La Guerra Fría alienta al comunismo. El gobierno lo repudia

La prensa perdió su carácter crítico. Se utilizaron las prebendas, la publicidad enorme que garantizaban las empresas estatales y el control de papel por una de ellas. La crítica que el gobierno consideró dañina condujo a la eventual clausura de periódicos y revistas. Pero la mayor parte de los comunicadores “se alinearon” y disfrutaron de la afluencia general. La televisión nace y se desarrolla afín al “sistema”.

Pocos pero importantes fueron los movimientos de inconformidad. Se utilizó la fuerza pública procurando evitar excesos. A los líderes se les aplicó un delito de “disolución social” inscrito en el Código Penal cuyo tipo dejaba un amplísimo margen de acción al gobierno: obreros petroleros durante la administración de Miguel Alemán, estudiantes y maestros en la de Ruiz Cortines y ferrocarrileros en la época de López Mateos.

Movimientos de descontento se presentaron en sectores que ya podían ser catalogados de clase media. Así ocurrió con la inconformidad de los médicos y estudiantes en la administración del presidente Díaz Ordaz.

Pero más importantes fueron los signos de figuras locales opositoras de gran popularidad en Baja California y San Luis Potosí.

El agotamiento del modelo económico y la crisis del político se vieron muy claramente al inicio de los setenta.

La clase empresarial, salvo excepciones, aprovechó los insumos baratos, el control de salarios, los estímulos y la protección arancelaria que brindó el gobierno. Impuso sus precios al consumidor pero no se ocupó de la calidad de los productos ni de la productividad de la empresa misma. Estaba preparada para un mercado interno donde recibía todos los apoyos y mantenía una clientela cautiva.

Se creó así una industria con altas tasas de ganancia, en su mayor parte, con estructura oligopólica ineficiente y con imposibilidad de competir internacionalmente.

El sector agropecuario capitalizó a la industria. Sus exportaciones aportaron las divisas necesarias. Los precios bajos de alimentos beneficiaron al consumidor urbano. Pero la transferencia de recursos significó términos de intercambio totalmente desfavorables. El campo se descapitalizó, la inversión se desalentó ante los precios bajos; los subsidios que se dieron para la producción de cultivos de consumo interno desviaron el cultivo de los comerciales; y el crecimiento poblacional aumentó la presión del hombre sobre la tierra.

La población creció en forma desbordada gracias al éxito de los programas estatales de salud que disminuyeron la tasa de mortalidad, sobre todo infantil. Pero nadie, incluido el gobierno, dimensionó las consecuencias del fenómeno: un crecimiento que ninguna economía podía satisfacer.

Desde luego, el crecimiento de la clase media urbana en número, salud, medios y educación trajo mayores expectativas de mejora. El desarrollo de estos estratos junto con el crecimiento urbano cambió la estructura, la dinámica y las demandas sociales.

Los más destacados hacendistas manifestaron la necesidad de realizar una reforma fiscal profunda a fin de obtener los medios saludables para impulsar el gasto público y no recurrir al endeudamiento interno y externo del gobierno. No se llegaron a tomar tales medidas por temor al desaliento del sector privado y la proximidad de las elecciones.

La toma del poder por Fidel Castro en Cuba fue para algunos la demostración de que la alternativa comunista era posible. Pocos, pero muy activos, se dedicaron a la agitación con el propósito claramente definido de cambiar al Estado burgués de derecho en uno comunista.

El movimiento estudiantil generado en las clases medias urbanas menos favorecidas aunque contagiado con extremismos de izquierda y alentado por una intelectualidad que más tarde aceptó cargos públicos de los gobiernos-PRI, revela, más que nada, confrontación con el aparato coercitivo del Estado y el descubrimiento del poder político de las multitudes urbanas, con enorme capacidad de crear turbulencias aunque sin propósitos definidos. No había planteamientos sociales, económicos ni políticos de fondo. Sólo peticiones encaminadas a “doblegar a la autoridad” que chocaron con la consolidación de una política basada en la aceptación de la decisión final y cerrada al diálogo con la divergencia una vez fijados

los límites. Pero sobre todo, con la ausencia en la sociedad de una cultura de concertación, de negociación, de acomodo de intereses y de concesiones mutuas y compromisos que los sellaran. El resultado trágico fue una sangrienta confrontación el 2 de octubre de 1968 entre estudiantes manifestantes y ejército federal. La violencia de los hechos causó un trauma nacional.

4. Agotamiento del modelo y populismo

Luis Echeverría Álvarez (1o. de diciembre de 1970 a 30 de noviembre de 1976) es un elemento formado en la burocracia federal sin antecedentes en la actividad política. Tal será el origen de los próximos cuatro presidentes del PRI. Sus seis años de gobierno coinciden con la crisis del modelo económico y con las manifestaciones claras de descontento. El nuevo presidente manifestó su repudio a las soluciones violentas y se acercó a la juventud. Estimuló la enseñanza media y superior.

Se extendieron los límites de la tolerancia, pero desde la matanza de estudiantes manifestantes un jueves de Corpus, nunca esclarecida, quedó entendido por todos que seguía habiendo límites. Se habilitó una nueva generación que aún hacía su aprendizaje a elevados cargos de gobierno y se estimuló la educación media y superior. Se combinó el sindicalismo independiente con la disolución de manifestaciones, la apertura a la crítica con el cierre de medios informativos y expulsión de periodistas; las manifestaciones estudiantiles libres con el amago de la represión.

Se buscó el apoyo de los sectores campesino y obrero. Se llevó adelante la reforma agraria con invasiones de tierras e inversiones desordenadas e irrecuperables; se emprendieron enormes obras de infraestructura y producción industrial. Se aceleró el gasto público y el endeudamiento externo.

El sector privado fue atacado por una retórica inútil sin una propuesta gubernativa de colaboración.

El gasto y el endeudamiento produjeron déficit y una devaluación por primera vez en 15 años. La pérdida de legitimidad fue inevitable.

La presidencia de José López Portillo (1o. de diciembre de 1978 a 20 de noviembre de 1982) se inició bien. Su actitud de conciencia de que sectores importantes de la población rechazaban ya el dominio del sistema presidente-partido motivó en 1977 la reforma política que introdujo el principio de representación proporcional.

El descubrimiento de yacimientos de petróleo en el Sureste, el alto precio del hidrocarburo y la abundancia de petrodólares en los mercados financieros internacionales ofrecieron recursos a bajo costo al gobierno que inició acciones de promoción agrícola e industrial desorbitadas. El gasto público sin control condujo a una espiral inflacionaria. Cuando los precios del petróleo descendieron, a partir de 1981, y las tasas de interés subieron, a la inflación se agregó la depresión y el peso del pago de los créditos del exterior.

Las salidas de capital se dieron en forma acelerada. El presidente reaccionó visceralmente nacionalizando la banca.

Además el gobierno sufrió desprestigio por el dispendio del presidente y la corrupción ostensible de cercanos colaboradores.

5. Crisis y reformas

En las elecciones para presidente de la República el candidato del PAN, Pablo Emilio Madero, obtuvo el 16% de la votación, el más alto alcanzado por la oposición en la historia posrevolucionaria. La tasa de abstencionismo fue la más baja registrada (34%) y los candidatos de los demás partidos alcanzaron el 9%.

El problema de la economía al asumir la Presidencia de la República Miguel de la Madrid (1o. de diciembre de 1982 a 30 de noviembre de 1988) no sólo era el más grave que había tenido que enfrentar el México posrevolucionario, sino que incluía una acelerada tendencia a empeorar. Altísimo déficit fiscal, enorme cantidad de dinero en circulación que había ya desatado una inflación incontenible, rezago de precios y tarifas del sector público (más bajas que los costos) y elevada carga financiera con el exterior e imposibilidad de cubrir los compromisos adquiridos a corto y mediano plazos. El sector externo de la economía había dejado de generar las divisas necesarias y los ingresos petroleros iban a la baja a medida que descendía el precio internacional. La inversión se detuvo y se alcanzaron índices inusitados de desempleo. Las empresas se enfrentaban a un mercado deprimido, con una carga financiera enorme y con importaciones encarecidas. La devaluación aumentaba la inflación y elevaba los costos de producción.

Hubo necesidad de severos ajustes a la economía para evitar el colapso: reducción de gastos, aumento de impuestos y también aumento de

precios y tarifas del sector público a fin de reducir el déficit fiscal; renegociación en el pago de la deuda externa y apoyo y garantía en créditos a la empresa privada con el propósito de evitar el cierre de fuentes de trabajo.

No obstante las enormes limitaciones, se implantaron programas para mantener la planta productiva, el empleo y, en lo posible, el poder de compra de los salarios; se reactivó parcialmente la actividad económica, se atendió prioritariamente la regularización agraria y se enfocó el problema de la producción y la productividad en el campo elevándose el nivel de financiamiento y asegurando la comercialización equitativa de las cosechas; se afinó el mecanismo de “precios de garantía” para la producción de básicos y se mantuvo el gasto social; las negociaciones laborales se llevaron en condiciones difíciles de la economía que no permitieron siquiera mantener el nivel de salarios reales, pero sí evitar el desempleo y conservar la planta productiva; se extendió la cobertura de salud, asistencia social, vivienda y educación. Fue inevitable la contracción del Producto Interno Bruto.

Las medidas que irremediamente hubo que tomar afectaron a la población. El Partido Acción Nacional aprovechó el descontento y logró importantes ganancias electorales en las alcaldías urbanas, principalmente en las ciudades del norte y un número importante de 11 diputados de mayoría en las elecciones “intermedias” de 1985. Una nueva generación de empresarios locales y profesionales provincianos atrajo rápidamente la inconformidad del electorado. A esta nueva corriente se le denominó “neopanismo”.

Se continuaron las reformas políticas iniciándose las del Distrito Federal; se logró una importante reforma judicial.

El sismo de 1985 y sus consecuencias económicas, así como el deterioro de los precios internacionales del petróleo en 1986, provocaron una recaída. El gasto público había llegado a un límite bajo que el gobierno no quiso disminuir más pues se hubiera producido un mayor daño social. Hubo que devaluar y ordenar nuevas medidas restrictivas. De nuevo la consecuencia fue reducción de la actividad económica.

La economía había ocupado la primacía de los problemas políticos y el orden impuesto requería continuidad. Un grupo dentro del PRI vio el inevitable advenimiento de los “tecnócratas” en el poder, formó una llamada “corriente democrática” que poco después se separaría del Partido. Se abanderó con la “democratización” y los programas de la Revolución.

Carecían de una propuesta económica seria y concreta, criticaban a desdado y de su propuesta se concluía nada menos que la vuelta al populismo destructor. Es el origen del Partido de la Revolución Democrática.

Por otra parte, ninguno de los partidos de oposición propuso una alternativa seria de política económica.

El grupo “tecnocrático”, en cambio, aseguró su elevación al poder por dos sexenios. El político de carrera ignoraba el más elemental manejo de la economía.

6. *Neoliberalismo*

Carlos Salinas de Gortari fue electo presidente (1o. de diciembre de 1988 a 30 de noviembre de 1994) con el porcentaje de votos más bajo obtenido por candidato priísta alguno en unas elecciones que fueron cuestionadas por los partidos de oposición. El proceso electoral controlado por autoridades del gobierno comenzaba a ser una carga para éste frente a una ciudadanía con voluntad participativa, enojo hacia el partido en el poder y escepticismo con respecto a la contabilidad de los votos.

En los siguientes 12 años quedaría claro que la base electoral del PRI era muy amplia y, pese a que la oposición hizo avances importantes, aquél alcanzaba aún mayorías considerables. El llamado “voto de castigo” era una realidad por la irritación de los sectores más dañados por la crisis; pero como el mismo presidente Salinas lo demostró después, el voto a favor del PRI podía de nuevo reaccionar favorablemente.

Votó el 52% del padrón electoral. El candidato del PRI obtuvo el 50%. El del PAN, Manuel J. Clouthier 17% y el Frente Democrático Nacional, que coaligó diversos partidos, con Cuauhtémoc Cárdenas al frente, el 31%. Más adelante formó el Partido de la Revolución Democrática. En la Cámara de Diputados el PRI acreditó 260 diputados, el FDN 139 y el PAN 101.

La calificación de la elección en la Cámara de Diputados se logró por la mayoría priísta con el voto negativo del PAN y la ausencia del PRD.

Por fin el PAN negoció con Salinas un “compromiso nacional para la legitimidad y la democracia” en que asentaba la ilegitimidad de origen del presidente pero le reconocía una “legitimidad secundaria” si “actúa” como gobierno de transición y “acata” el mandato popular de democratización, pluralismo, justicia social y soberanía nacional.

Ya como presidente, Salinas desligó a su gobierno de la trayectoria iniciada por Carranza de nacionalismo económico y Estado equilibrador social y protector de los sectores marginados. Se propuso, a la vista de un proceso de globalización mundial, la modernización del Estado mexicano dentro del capitalismo mundial, en su versión más actualizada: el neoliberalismo.

El PRI perdió toda base ideológica; se dejó de hablar de la Revolución mexicana y de justicia social; se proclamó en cambio la “modernización”. El contenido programático del partido fue la doctrina económica neoliberal y con ella se cubrió la plataforma política disfrazada de “liberalismo social”.

La caída del comunismo propició la extensión del neoliberalismo como política económica. Sus principios fueron aceptados poco a poco por gobiernos de países industrializados y organismos financieros internacionales.

Un equipo integrado y homogéneo de economistas habría de controlar las decisiones; los políticos tradicionales y los servidores públicos no comprometidos de antemano con el programa fueron eliminados de la administración.

Se parte de la globalización, de la economía de mercado y de la mayor participación del sector empresarial en la economía. La intervención estatal es cuidadosamente restringida y regulada y la tradicional protección a los sectores menos favorecidos se hace sólo vía presupuestal eliminándose créditos baratos y subsidios. La solución de los desniveles económicos se confía a los mecanismos del mercado. En las finanzas rige un equilibrio presupuestal estricto ajustando gastos a ingresos. Se abre la economía mexicana al libre comercio.

El ritmo de la aplicación de las reformas fue vertiginoso y general. Realidades del México tradicional como la cultura rural o la debilidad de la pequeña y mediana empresa fueron ignoradas.

Para lograr sus propósitos, Salinas aprovechó la disciplina del partido y de la burocracia, que aceptaron sin reservas las decisiones presidenciales. Por otra parte, obtuvo un apoyo definitivo del Partido Acción Nacional mediante una serie de acuerdos informales que fueron calificados de “concertaciones”. Se ignoraron resultados electorales favorables al PRI para favorecer a los candidatos del PAN. De estas negociaciones excluyó al PRI y al PRD. Dio acceso a nuevos actores políticos, como la Iglesia.

Se apoyó fuertemente en el capital, al que benefició e incluso creó una nueva y allegada clase empresarial privilegiada.

Con estos apoyos, Salinas ejerció la autoridad presidencial con fuerza inusitada. Pero su principal fuerza la derivó del Partido que le permaneció fiel y no cuestionó sus decisiones.

Renegoció la deuda externa. Los resultados, altamente positivos, alentaron al mercado y a los inversionistas. Se negoció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Canadá y Estados Unidos de América. Se promovió la inversión extranjera en petroquímica, instituciones de crédito y seguros y se redujeron obstáculos legales para su participación en otros sectores.

Se llevó adelante un programa de desincorporación de empresas del sector público al sector privado. El sector bancario volvió a manos de particulares desafortunadamente entregándose a especulaciones y no a profesionales, los antiguos propietarios, a los cuales se desdeñó; el crédito se dejó crecer sin los controles adecuados. Se dio autonomía al Banco de México.

Se dio por terminada la reforma agraria. En su mayor parte se realizó ésta en zonas de temporal y baja productividad. El crecimiento irracional de la población y su presión sobre la tierra hacían difícil cualquier esfuerzo de productividad. Muchas áreas, sobre todo las de temporal, pertenecen a una cultura de subsistencia más que de mercado. Además la política de sustitución de importaciones mantuvo bajos los precios agrícolas y descapitalizó al campo. Pero las medidas tomadas por el gobierno de Salinas no midieron las consecuencias de la “privatización” de las tierras ejidales y comunales y, sobre todo, se privó de apoyos al campo en contraste con los enormes subsidios que los países industrializados dan a su agricultura.

En beneficio de las zonas marginadas urbanas y rurales se estableció un Programa Nacional de Solidaridad que benefició en efecto a buena parte de la población rural de bajos recursos aunque constituyó un instrumento de centralización de los niveles municipales.

De gran trascendencia fueron las reformas políticas que beneficiaron considerablemente a la oposición y limitaron al PRI.

El PAN tuvo avances reales y obtuvo las gubernaturas de Baja California y Chihuahua; por “concertaciones” la de Guanajuato y el retiro del gobernador electo de San Luis Potosí y su cambio por una personalidad del PRI aceptada por los opositores.

Las políticas seguidas habían logrado acelerar la actividad económica reactivada desde fines de la administración anterior y la acumulación de divisas en el Banco Central. El sector exportador comenzó a beneficiarse con la apertura económica pero gran parte de la pequeña y mediana industria, incapaz de competir, pereció.

Se había venido manteniendo una política estable de tipo de cambio mediante el deslizamiento, a un nivel inferior a la inflación. Con ello se mantuvieron las importaciones baratas y se ayudó considerablemente a detener la inflación. Pronto el nivel de importaciones se hizo enorme y la balanza comercial, a todas luces, sufría un desnivel inusitado.

Se compensó con fuertes entradas de capital durante el sexenio. Fue éste dirigido a la inversión directa pero en gran parte al mercado de capital a la alza. El peligro fue advertido a tiempo por destacados economistas nacionales y extranjeros, pero las autoridades hacendarias mexicanas lo menospreciaron.

El flujo de divisas creó otro problema. La mayor demanda en los años de crecimiento provocó aumentos en los costos de producción de las empresas que ahora tenían que competir con productos del exterior que entraban libremente al territorio nacional. Esta elevación de costos afectó muchísimo a la pequeña y mediana industria, lo que se añadió a las ineficiencias tradicionales. El crecimiento disminuyó y la industria eficiente y competitiva no se constituyó a tiempo. Era imposible resolver en seis años y de golpe, los rezagos de casi dos siglos.

La importación indiscriminada de bienes se había venido haciendo obvia, igual que la quiebra de empresas.

El 1o. de enero de 1994 un grupo guerrillero, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, se levantó en armas defendiendo la causa indígena (población ciertamente rezagada) en Chiapas. El gobierno se decidió a la negociación; una comisión del Congreso denominada Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) junto con un comisionado del Ejecutivo llegaron a una serie de compromisos que en forma exorbitante trastornaban el régimen constitucional.

Por otra parte, los asesinatos políticos del candidato del PRI a la presidencia y del secretario general del PRI, crearon zozobra. Se aceleraron la dolarización de los ahorradores y la salida de capital.

Fue imposible mantener el tipo de cambio. Tocó al presidente Zedillo la inevitable devaluación en los primeros días de su mandato.

Las elecciones de 1994 tuvieron una alta participación: el 74% del padrón. Ahora las críticas se centraron en el apoyo del gobierno a los candidatos “oficiales”.

El PRI había perdido identidad, se había alejado de su base y perdido consensos sociales. No obstante, el nuevo candidato improvisado, Ernesto Zedillo Ponce de León, triunfó con el 50% de la votación; el PAN obtuvo el 27% y el PRD el 17%.

En los años subsecuentes el PRI había de sufrir los peores reveses de su historia.

Durante el mandato de Ernesto Zedillo Ponce de León (1o. de diciembre de 1994 a 30 de noviembre de 2000), económicamente hubo ajustes después de la devaluación y una mayor cautela y prudencia en la aplicación de las reformas de fondo. Pero los principios y la política general siguieron incólumes. La fe en el neoliberalismo fue total y la confianza en la nueva administración por parte de Estados Unidos de América y de los organismos internacionales contundente, manifestándose en apoyo financiero en los peores momentos de la crisis. El mundo entero había aceptado los principios del neoliberalismo y había una euforia capitalista. La globalización como fenómeno de apertura e interdependencia de las economías bajo políticas de libre comercio, empresa privada, no intervención del Estado y nivelación presupuestal, eran rigurosamente observadas por los gobiernos.

Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial condicionaban su apoyo a los países en problemas a los ajustes que se hicieran de acuerdo con tales bases.

El nivel de desprestigio de la clase gobernante había llegado a sus más altos niveles y cayó sobre el PRI, que con su silencio y sumisión asimiló todos los símbolos negativos frente al electorado. Asumiría también los costos sociales que dejaría la administración zedillista.

El presidente tomó acciones penales que afectaron a personajes destacados. Entendió que la situación de la sociedad había cambiado. Consideró seriamente las demandas de mayor participación y de elecciones limpias. Dejó claro que la mejora en los niveles de vida y un reparto más equitativo del producto dependían del cumplimiento estricto del programa neoliberal.

Pero de nuevo, el programa de ajuste a la crisis fue muy doloroso para una población desmoralizada: impuestos, precios y tarifas del sector público elevados, restricción monetaria y crediticia, altas tasas de interés.

Se continuó adelante con la apertura de los mercados.

Se sumó la exigencia de pagar “lo que se debía”, a la banca que había alcanzado cifras monstruosas, cuyos manejos turbios desde la “reprivatización” comenzaron a ser conocidos, así como la responsabilidad penal de algunos de sus dirigentes. Los deudores organizaron movimientos.

El gobierno se precipitó al rescate... de los bancos. Se realizó a través de un fideicomiso, el Fondo de Protección al Ahorro Bancario (Fobaproa), el adeudo recayó sobre el contribuyente y su carga habrá de pesar sobre las siguientes generaciones de mexicanos.

Todo esto tuvo un alto costo social y afectó a la mayor parte de los sectores. La pequeña y mediana empresa no exportadora casi desapareció.

Se reestructuró el Poder Judicial Federal y se conformó un nuevo sistema de control de constitucionalidad. Se previó con visión que los cambios políticos traerían fricciones entre los poderes instituidos.

Zedillo manifestó un profundo convencimiento democrático como parte de su programa neoliberal. La democracia la entiende como alternancia política sin preocuparse del contenido social. No aceptó los compromisos de Cocopa por ser una franca distorsión del sistema político y la rebelión de Chiapas quedó en suspenso. Ninguna otra zona indígena se sumó a ella. De enorme importancia fue la reforma política que promovió continuando con las reformas iniciadas en 1977.

El presidente anunció desde el comienzo una “sana distancia” con el Partido Revolucionario Institucional, al que trató con manifiesto desdén; lo utilizó tantas veces lo requirió encontrando siempre lealtad y apoyo a todas sus decisiones. Fue esta docilidad la que impidió que prosperaran los movimientos minoritarios de democratización interna. El PRI fue privado en gran medida de apoyos oficiales.

El partido quedó inmerso en una crisis de identidad y carencia de ideología, ni siquiera de propuestas frente a las nuevas realidades nacionales y planetarias.

En las elecciones federales de 1997 el PRI perdió por vez primera desde 1929 la mayoría en la Cámara de Diputados. A principios de 2000, 10 gubernaturas estatales y la jefatura de gobierno del Distrito Federal eran ocupados por partidos de oposición.

7. El cambio

En las elecciones de 2000 el PRI perdió la Presidencia de la República. Triunfó el candidato del PAN con el 35% contra el 22% del PRI. El

voto decisivo fue primordialmente joven, de nivel secundario o superior de instrucción y de población urbana.

El presidente Vicente Fox Quezada tomó posesión el 10 de diciembre de 2000. Su presidencia se inició bajo el signo del “cambio”. Los votantes confiaron ingenuamente en que la simple alternancia vaciaría al sistema político de los vicios acumulados; el candidato Fox resultó un presidente sin oficio político, sin claridad de pensamiento ni conocimiento de la complejidad de la sociedad mexicana, que además adolecía de una pavorosa ignorancia de la historia del país.

Las reformas constitucionales que permitieron la salida del PRI de los controles del gobierno fueron más resultado de la acción de los partidos políticos que de la sociedad en su conjunto. Los partidos lo lograron en un clima de competencia y confrontación contrario a la celebración de acuerdos mínimos sobre una transición democrática.

El cambio propuesto se produjo sin alternativa clara ni punto de referencia alguno; vagamente se habló de democracia sin reflexionar la necesidad de fortalecer los condicionantes de la misma: Estado de derecho, respeto a la ley, homogeneidad social, compromiso de diálogo y acuerdos, cultura de respeto a las instituciones.

El presidente integró su administración con figuras mediocres provenientes de grupos sociales, algunos de extrema derecha, que le apoyaron en su campaña desdeñando a las figuras prominentes de su propio partido.

En un Congreso dividido contó con el apoyo desgastado del PAN y la oposición, en ocasiones sistemática, del PRI y del PRD. No logró los acuerdos indispensables por falta de acercamiento y de negociación con los partidos, por el contrario, el presidente atacó cuando pudo a la oposición, en especial al PRD.

En los primeros días de gobierno se “lavó las manos” del conflicto de Chiapas enviando la iniciativa de Cocopa al Congreso, que logró importantes acuerdos en la reforma indígena, la más importante quizá de todo el sexenio.

Reformas propuestas por importantes sectores sociales en materia fiscal, laboral y energética no lograron materializarse y fueron detenidas por el Congreso.

Donde no hubo el proclamado “cambio” fue donde mejor se lograron los propósitos de lograr la estabilidad: en la economía. Se mantuvieron en equilibrio las finanzas públicas y el tipo de cambio; baja la inflación y tasas de

interés; se siguieron fielmente las líneas de política de Salinas y Zedillo con los equipos humanos formados por los dos ex presidentes. Sin embargo, no hubo crecimiento: el promedio sexenal será del 2%, el tercero más bajo en la historia del país exceptuando los resultados de las crisis de 1929 y 1982.

Aumentó considerablemente la inmigración ilegal a los Estados Unidos y con ella las remesas de dinero, que se convirtieron en la segunda fuente de divisas después de un favorable ingreso por altos precios del petróleo. Ello permitió disminuir los índices de pobreza. No parece haber preocupado en absoluto la creciente concentración del ingreso en las capas superiores de la población.

Se mantuvo respeto hacia el Poder Judicial que actuó con independencia, resolviendo los conflictos que la impericia presidencial desató con el Congreso, lo que propició una creciente y preocupante decisión judicial en asuntos políticos que deberían quedar resueltos por los otros dos poderes.

La recaudación fiscal disminuye en relación al PIB y depende básicamente de los impuestos al ingreso petrolero.

La industria mexicana pierde competitividad a pesar de las ventajas que ofrece el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En los estados, la distinta coloración política de gobernadores y Congresos locales y los intereses comunes de las entidades frente a la Federación propiciaron un entendimiento informal entre los gobernadores y el fortalecimiento político de las entidades, paulatinamente beneficiadas, desde la época del presidente de la Madrid, con mayores recursos económicos. El narcotráfico ha crecido y la inseguridad aumentado en las zonas urbanas.

Se puede acreditar al gobierno la implementación del seguro popular y un esfuerzo inusitado en materia de vivienda.

Para las elecciones de 2006, el presidente Fox, con toda anticipación a la usanza de sus antecesores priistas, decidió escoger a su sucesor; sólo que no tuvo éxito. Su candidato fue derrotado en la selección interna de su propio partido.

En todo momento la actitud de los actores políticos, sin distinción de partidos, ha sido de confrontación, falta de respeto al adversario, atención a los intereses personales y ausencia siquiera de planteamientos claros acerca de la realidad nacional como preocupación principal.

Priva en el sistema político el desorden, la falta de acuerdos y los enfrentamientos que muestran fundamentalmente un nivel educativo bajo.

La campaña política entre los tres candidatos de los partidos principales se llevó a cabo con base en descalificaciones y en ausencia casi total de propuestas concretas aunque llenas de fórmulas generales y de promesas sin consistencia ni posibilidades reales del aparato económico y con grave riesgo para la estabilidad.

La incógnita es si la sociedad civil ha alcanzado la fortaleza necesaria para llamar al orden a la clase política; se advierte, sin embargo, una creciente división social entre los estratos económicos mayor o menormente favorecidos.

III. CONTENIDO DE LAS REFORMAS

Derechos humanos. Se reconocen nuevos derechos públicos subjetivos que se añaden al título respectivo.

Se incluyeron protecciones jurídicas, en materia penal, contra actos arbitrarios, por desgracia, frecuentes, privativos de la libertad en la aprehensión y en la detención, en el tratamiento de detenidos, indiciados, inculpados y sentenciados; se establecieron garantías durante el desarrollo del proceso en beneficio del inculpadado, el ofendido y la víctima. Se ha dado mayor mesura a la intervención del Ministerio Público en los procesos y en el ejercicio legal de sus facultades. La mayor parte de estas reformas son recientes y destacan las de 1993 y 1999 (Salinas y Zedillo) haciendo eco de preocupaciones de los órganos judiciales, el foro y la academia.

Se han inscrito preceptos para evitar que el rigor de la justicia afecte a personas de escasos recursos económicos haciendo asequible la libertad bajo caución; esta preocupación ha sido constante de todos los presidentes desde 1942 (Aleman) y ha propiciado constantes reformas culminando con las de 1993 y 1996 (Salinas y Zedillo); con el mismo propósito se suavizaron las sanciones por infracciones administrativas en 1983 (De la Madrid).

Se ha venido consolidando desde 1965 (Díaz Ordaz) un sistema penitenciario basado en la readaptación social, que ha extendido su preocupación a menores y adolescentes. Se han humanizado las penas.

En 1992, se elevó a rango constitucional (Salinas), el reconocimiento de la composición pluricultural y la base indígena de la nación, la protec-

ción a pueblos y comunidades indígenas como parte integrante de la misma pero como un grupo cultural que fundamenta la identidad nacional, que requiere el reconocimiento de su autonomía y la atención de sus demandas particulares. Se estableció un estatuto de derechos indígenas en 2001 (Fox).

Se señalan derechos no correlativos de obligaciones específicas del Estado y sí, en ocasiones, de los particulares. Por tanto tienen carácter de imperativos programáticos y no de derechos públicos subjetivos. Sin embargo, su inclusión tiene gran importancia en la medida que quedan como claras prioridades en las acciones legislativa y gubernativa si bien su satisfacción está limitada por la disponibilidad de recursos con que cuenta el Estado. Son exigibles en la medida que señalan las leyes.

Educación. El artículo 3o. original establecía la enseñanza oficial y particular en primaria y se excluía de impartir tal enseñanza a las corporaciones religiosas. El Congreso sólo tenía facultades para establecer escuelas profesionales, prácticas de agricultura e institutos de cultura superior. Se garantizó la gratuidad de la enseñanza primaria que imparte el Estado. El artículo 31 hacía obligatoria a la enseñanza primaria.

Se elevó como principio la educación oficial laica, obligatoria y gratuita. Las primeras reformas de la Constitución son iniciativa del presidente Álvaro Obregón extendiendo la jurisdicción federal y creando la Secretaría de Educación Pública. A partir de ahí, ha sido preocupación constante su extensión permanente a todos los grados, desde la educación preescolar hasta formación superior, y el incremento en los apoyos a la misma.

En principio la tarea quedó encomendada a los estados pero por su magnitud fue asumida por la Federación y realizada finalmente a través de la fórmula de las facultades concurrentes. En una etapa se ordenó, en 1934 (Cárdenas), la educación socialista cuando predominó la izquierda revolucionaria; la impopularidad de la medida y la necesidad de lograr conciliación nacional orilló al cambio, en 1946 (Aleman) a una enseñanza basada en el desarrollo armónico del ser humano con criterio democrático, nacional y que contribuyera a la convivencia humana.

Se reconoció en 1980 la autonomía concedida por ley a las universidades y la educación como derecho individual en 1993 (Salinas).

Se borró la exclusión de las asociaciones religiosas e Iglesias y la obligación de educación laica a los establecimientos particulares en 1992 (Salinas).

Se completó la educación básica con la secundaria en 1993 (Salinas) y la preescolar en 2002 (Fox).

Equilibrio entre los poderes de la Unión. El proceso de las relaciones entre los poderes de la Unión es esencial para el desarrollo del sistema presidencial mismo. De una posición predominante de la Presidencia de la República se marchó paulatinamente al fortalecimiento del Congreso en su estructura interna, presencia y facultades. Es, sobre todo, la normatividad relativa a la integración de la Cámara de Diputados lo que está en el fondo de las llamadas “reformas políticas” (López Mateos-Echeverría 1963-1972; López Portillo 1977; De la Madrid 1986; Salinas 1990 y 1993, y Zedillo 1996). Las normas resultantes permitieron una mayor participación de los partidos de oposición y la apertura del sistema político. El proceso se completó con reformas electorales encaminadas a lograr la expresión libre de la voluntad nacional, instituciones imparciales y el aseguramiento de procesos confiables. La calificación de las elecciones ha pasado del ámbito municipal a los poderes federales y de ahí a instituciones: el Instituto Federal Electoral, de composición ciudadana independiente, y el Tribunal Electoral, órgano judicial autónomo integrado al Poder Judicial Federal.

Desde el presidente Rodríguez hasta el presidente López Mateos el estatuto constitucional del presidente de la República casi no tuvo modificaciones. A partir de 1963 (López Mateos) hay ya una clara preocupación por enmarcar al Ejecutivo en un contexto normativo más equilibrado dando mayor participación al Congreso. La primera manifestación fue la creación de la figura de los diputados de partido, ante la debilidad de la oposición en la época culminante del sistema. El siguiente gran paso fue la reforma de 1977 (López Portillo) que adoptó junto al sistema mayoritario un componente de representación proporcional y reglas para facilitar la participación. La reforma fue concebida por el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, maestro de la Facultad de Derecho de la UNAM. De ahí siguieron las demás que conformaron el sistema vigente. Más adelante se dio un fuerte impulso a la independencia y facultades del Poder Judicial.

Todos los presidentes hasta 2000 mantuvieron el control total del Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, su posición se debilitó en 1997, cuando el PRI por vez primera perdió la mayoría en la Cámara de Diputados frente a los demás partidos políticos. De hecho las refor-

mas políticas pudieron lograrse porque así lo determinaron los presidentes, presionados desde luego por los partidos de oposición, a su vez resultado de cambios en la sociedad mexicana.

Sin embargo, desde el punto de vista normativo, la institución presidencial ha quedado debilitada y así la recibió y tuvo que ejercer el presidente Vicente Fox Quezada por las razones siguientes:

a) Reformas electorales: se excluyó la participación del Ejecutivo en la organización de las elecciones y se creó un organismo ciudadano autónomo, el Instituto Federal Electoral —compuesto por consejeros ciudadanos—.

Por otra parte, se estableció un sistema de justicia electoral y un Tribunal Federal Electoral que resuelve ahora las controversias que antes quedaban al arbitraje presidencial.

b) La nueva estructura de la Cámara de Diputados y del Senado, mediante la introducción del componente de representación proporcional, la disminución, mediante topes, del número de diputados que pueden pertenecer a un solo partido y, como consecuencia, la imposibilidad de pasar una reforma constitucional por los diputados que pertenezcan a un solo partido político, han ampliado el papel de los partidos de oposición y redundado en una mayor independencia del Congreso como órgano. En las elecciones de 1997 el presidente no tuvo la mayoría de su partido en el Congreso. Tampoco en 2000 ni en 2003.

El Legislativo ya no es sólo un contrapeso efectivo, sino un necesario copartícipe en la tarea gubernativa.

c) Reformas estructurales al Congreso: el establecimiento de dos periodos de sesiones da más presencia al Legislativo. De igual manera lo fortalecen la extensión de las facultades de llamar secretarios de Estado, a explicar una ley o a ilustrar a los legisladores cuando se estudie un negocio concerniente a sus ramos, a los jefes de departamento administrativo y a los directores y administradores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como la obligación informativa específica del secretario de Hacienda respecto a las responsabilidades financieras, crediticias y fiscales que corresponden al Ejecutivo. La publicidad de estas “comparecencias” tiene impacto en la opinión pública.

El cuadro mismo de interrelaciones ha reforzado el papel del Senado, añadiéndole la aprobación de nombramientos (procurador federal, personas que conduzcan el Banco de México, miembros de la junta de gobierno del organismo que norma y coordina el Sistema Nacional de Información

Estadística y Geográfica) y con la designación de algunos a propuesta del Ejecutivo (ministros de la Suprema Corte, magistrados de los tribunales de justicia, agraria, sustituto del jefe de gobierno del Distrito Federal, en caso de remoción).

d) El presidente no desempeña más la jefatura de Gobierno del Distrito Federal al independizarse este cargo y decidirse la elección popular directa del mismo. El jefe de gobierno del Distrito Federal, si es de signo político contrario, es su principal contrincante político.

e) El presidente dejó de ser la suprema autoridad agraria del país al darse por terminado el reparto agrario y crearse los tribunales agrarios. Se debilitó así la relación directa que mantenía con el sector campesino desde la presidencia de Cárdenas.

f) El estatuto de autonomía reconocido a las Iglesias restó facultades de intervención que la Constitución permitía al Ejecutivo en este importantísimo ramo y afianzó la posición social y política del sistema religioso.

g) La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su posterior autonomía establecen límites efectivos a la actividad de la administración.

h) La ratificación por el Senado del nombramiento del procurador general de Justicia, hasta hace poco reconocida como facultad indiscutible y de “ultraconfianza” en la persona que ocupa dicha función de que gozaba el presidente, ha restado a éste tal privilegio.

i) El establecimiento del estatuto de autonomía del Banco de México limita la acción del Ejecutivo en la política monetaria.

j) Las controversias constitucionales para lo que tienen acción otros órganos, sujetan ahora decisiones del Ejecutivo al Poder Judicial que antes estaban asegurados sólo si se vulneraban los derechos humanos de un agraviado particular.

k) Las facultades constitucionales referentes a la administración pública se han reducido en la medida que el gobierno ha disminuido en tamaño al sector paraestatal vendiendo a los particulares empresas en cuyo capital participaba.

l) Las facultades en materia económica se han reducido en la medida que el gobierno federal permite un funcionamiento más libre de los mercados y reduce la intervención a la que tiene derecho según la propia Constitución.

m) El régimen de partidos, con el fortalecimiento de los de oposición, ha menoscabado la fuente informal más importante del Ejecutivo, el lide-

razgo de un partido predominante a través del cual se centralizaba en su indiscutible liderazgo la vida política activa. Sin embargo, no hay seguridades de que este fenómeno no se repita con matices particulares en otros partidos o formaciones.

Hay en general una conciencia creciente aunque aún limitada de las desventajas de un sistema en que las decisiones de gran importancia radican en un solo hombre, que en ocasiones se ve rebasado.

Se han formado varios organismos con funciones específicas que, se ha considerado, deben ejercerse independientemente de los poderes federales.

Cada organismo está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Cada uno de ellos tiene un ámbito de competencia definido y una ley orgánica. Ejercen sus funciones con autonomía funcional, técnica y de gestión y están sujetos a la responsabilidad de servidores públicos; son las universidades a las que la ley dota de autonomía, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión de Derechos Humanos, la Auditoría Superior de la Federación y el Instituto Nacional Estadística, Geografía e Informática.

Estos organismos han afianzado su presencia y ejercen su función en un equilibrio de poderes que exige una revisión de las tesis tradicionales.

Poder Judicial. El respeto a la independencia del Poder Judicial federal se fue dando a medida que la institución presidencial se afianzaba; en gran parte esto se debe a la conducta de ministros, magistrados y jueces federales que, salvo excepciones, mantuvieron el apego a la ley en sus sentencias y probidad en su conducta. La actuación de la Suprema Corte de Justicia como “corte de casación” sirvió de valladar al ejercicio desmedido del poder por parte de los gobernadores, circunstancia favorable a los poderes federales. Contribuyó al logro de la independencia de la Judicatura Federal la tradición de, después de los desafortunados episodios de confrontación con el Ejecutivo durante la época de la República Restaurada, mantener a la Suprema Corte de Justicia ajena a los conflictos políticos. El Ejecutivo se condujo, en general, con respeto y prudencia.

El Constituyente de 1916-1917 decidió aceptar el amparo en protección de la garantía de legalidad como parte integrante de la Constitución. El cúmulo de impugnaciones de resoluciones definitivas provenientes de los tribunales de la República trajo como consecuencia la necesidad de reestructurar el Poder Judicial a fin de evitar el congestionamiento y el

rezago. De ahí las sucesivas etapas en la organización interna de la Suprema Corte de Justicia y las diversas formas de distribución de competencias dentro del órgano jurisdiccional federal mismo.

Es mérito de los tres poderes el constante cuidado que se puso en perfeccionar, siempre en beneficio de los agraviados, el juicio de amparo como medio de protección del individuo. Al quedar tempranamente eliminado el recurso de súplica, el amparo ha sido el único medio de protección contra actos de autoridad. El juicio se ha perfeccionado recogiendo en las reformas constitucionales la experiencia práctica acumulada y las resoluciones jurisprudenciales. Se afinaron las reglas respecto al sobreseimiento y la caducidad procesal, de nuevo teniendo a la vista la necesidad de evitar el rezago.

La evolución social y la inercia misma del sistema político condujeron a considerar en forma creciente a la Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional y no como “corte de casación”, trasunto de la vieja audiencia colonial. Audazmente se encontró la fórmula para convertir los conflictos políticos en controversias jurídicas siempre referidas a la Constitución.

En su momento se creó el Consejo de la Judicatura Federal a fin de aliviar la carga administrativa y de vigilancia que correspondía al máximo tribunal y se incorporó al Tribunal Federal Electoral con un estatuto especial de autonomía.

Incluimos en la sección respectiva la evolución constitucional de la justicia administrativa, parte importante del Poder Judicial considerado en su sentido amplio. La justicia del Distrito Federal se trata en sección dedicada a esa entidad.

Sistema Federal. El artículo constitucional individualmente más reformado ha sido el 73, que contiene las facultades del Congreso de la Unión. Como puede observarse, la Federación acumula facultades en un proceso de continua centralización. Sin embargo, a partir de 1976 (Echeverría) en que se imponen modalidades a la propiedad privada en materia de asentamientos humanos, se comienza a utilizar el mecanismo de las facultades concurrentes que ya existían en materias de salubridad, vías de comunicación y, por reforma del texto original, en educación; dichas facultades permiten al Congreso, por ley, repartir las competencias en una determinada materia entre Federación, estados, Distrito Federal e incluso municipios.

Los estados han sufrido un desarrollo limitado durante el proceso descrito. Incluso, las reformas de 1987 (De la Madrid) unificaron las reglas relativas a los poderes estatales, lo que sitúa al federalismo mexicano entre los que menos dejan a la autonomía de las entidades.

El municipio, en cambio, se ha beneficiado de un proceso relativamente reciente de descentralización. La reforma de 1983 (De la Madrid) mejoró en la realidad su situación dotándolo de mayores competencias y recursos. El fortalecimiento municipal ha sido una limitación a los estados pero ha permitido reforzar la base del sistema en su totalidad, con beneficios probados.

La ubicación del Distrito Federal en la ciudad de México, una de las metrópolis más habitadas del planeta, trajo consigo una demanda creciente de autonomía. Paulatinamente, a partir de 1987 (De la Madrid), se fue conformando un estatuto constitucional que coloca a la capital cerca de la conformación jurídica de un estado pero conservando la seguridad en la actuación de los poderes federales.

Los cambios políticos por medio de las reformas que antes se han relatado se han proyectado en una mayor independencia real de los estados frente a la Federación y de los municipios frente a los estados. Conviven gobiernos, Congresos y ayuntamientos de distinta coloración política y las elecciones y cambios de mando se llevan sin incidentes. Es importante señalar que las exigencias y los primeros éxitos de los partidos de oposición se generaron en municipios antes de cundir a los estados. Los conflictos que inevitablemente surgen entre las autoridades locales son resueltos a través de los nuevos procedimientos establecidos como facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Responsabilidad de los servidores públicos. Las reformas que se hicieron al título cuarto en 1983 (De la Madrid) obedecieron a una demanda social de prevenir y sancionar las conductas ilícitas de los funcionarios públicos, sobre todo, el enriquecimiento ilícito frecuente y ostensible que constituyó una de las máculas del sistema presidente-partido. Se acuñó el término de servidor público en lugar de funcionario por ser más congruente con la naturaleza del cargo público y se dictaron la honradez, legalidad y eficiencia en el desempeño de los cargos estableciéndose responsabilidades y medios más expeditos para exigirlos. Más adelante se avanzó hacia el establecimiento de responsabilidades patrimoniales del Estado, proceso que aún está en una etapa inicial.

Fuerzas armadas. La única reforma que se registra es el reconocimiento de la Fuerza Aérea como institución armada.

La ausencia de cambios en su sistema revela la vida civil que México vive desde fines de los treinta. La conducta del ejército ha sido ejemplar y ajena a las tomas de poder y ámbitos privilegiados de normatividad reconocidos en Constituciones latinoamericanas.

Capítulo económico. El nacionalismo económico, la necesidad de que el Estado actúe como rector y equilibrador social de la economía e impulsor del desarrollo nacional, la defensa de los recursos naturales y de su explotación, el derecho de propiedad con sentido social ejercido a través de las modalidades a la propiedad privada que exige el interés público, fueron, todos ellos, postulados de la Constitución de 1917 que impregnaron su articulado y se manifestaron en diversas disposiciones. Sin embargo, la dispersión de éstas en esas disposiciones motivó problemas de interpretación y alcance e incluso cuestionamientos sobre facultades del Estado para legislar en renglones de la economía cuando así lo exigía el beneficio social. Por ello fue preciso recoger y arreglar en forma sistemática los principios enunciados y las acciones que de ellos se desprenden, estableciéndose en 1983 (De la Madrid) con toda claridad las directrices económicas de la Revolución de 1910: economía de mercado, garantía de la propiedad y derechos aledaños, libre concurrencia y competencia pero con sentido social, rectoría económica del Estado, tareas que corresponden a los sectores de la economía, renglones que pertenecen a la nación, facultades del Estado y respeto a las iniciativas particulares y las garantías de libertad económica con los límites de imponer el beneficio colectivo. Se dio, además un fundamento constitucional sólido a la legislación económica.

Derechos sociales. Uno de los reclamos de la Revolución de 1910 reiterado en la Constitución fue la reforma agraria. Las reformas constitucionales llevaron a cabo el proceso hasta que se finalizó el reparto y se tomó la audaz medida de prácticamente privatizar la tierra sin una adecuada protección al campesino, privándolo de apoyos frente a agriculturas de países más avanzados que dedican enormes subsidios al sector agropecuario y con los cuales habrá de competir (Salinas). Gran parte de los campesinos emigran ilegalmente al Norte. Sigue habiendo una deuda no saldada con el campesinado.

El reclamo obrero ha venido siendo atendido en la medida que las circunstancias lo han permitido, lográndose avances importantes en materia de derechos y de la garantía de los mismos.

Nacionalidad. De una posición de nacionalismo extremo, se suavizaron las reglas de la nacionalidad, desde la aceptación del *jus soli* hasta la aceptación de la “doble nacionalidad” que favorece a la gran cantidad de emigrantes mexicanos, sobre todo los que buscan mejores oportunidades en los Estados Unidos de América, para quienes resulta conveniente obtener la nacionalidad en aquel país.

Ciudadanía. Los ajustes a las reglas han sido el definitivo reconocimiento de los derechos políticos de la mujer y, a medida que los niveles educativos han avanzado, también ha disminuido la edad para la adquisición de derechos políticos y para acceder a cargos públicos.

Territorio y derechos reales. Por una parte, la organización política del territorio nacional ha sufrido cambios; desaparecieron los antiguos “territorios” en la medida en que fueron adquiriendo población y medios para su existencia política y económica propia; esto implicó la reforma de múltiples artículos constitucionales que se referían a tal figura.

Por otra parte, se extendió el territorio a fin de incluir las ganancias logradas en zonas aledañas a la continental en el derecho internacional.

Por último, se precisaron los derechos de la nación sobre determinados elementos territoriales.

Iglesia-Estado. Las relaciones Iglesia-Estado confrontaron a los mexicanos en el siglo XIX. Las guerras de reforma e intervención tuvieron como saldo positivo la separación.

El favorecimiento que la Iglesia recibió del régimen porfirista y el apoyo al golpe militar huertista propiciaron una actitud hostil por parte del Congreso Constituyente de 1917. La aplicación de las disposiciones provocó un nuevo conflicto que se logró resolver mediante la negociación.

Después de 60 años de “tolerancia”, o sea, la no aplicación del texto vigente de la Constitución en esta materia, se confió en la madurez de la Iglesia católica y de sus ministros y feligreses y se reconoció en 1992 (Salinas) una realidad que parte de la base de haberse logrado una efectiva separación en las conciencias.

IV. LAS REFORMAS

1. *Derechos humanos*A. *Derechos públicos subjetivos*

a) Igualdad de derechos de la mujer y del varón; en una primera instancia en materia política, permitiéndole a aquélla el voto activo y pasivo en las elecciones municipales (12 de febrero de 1947, Alemán) y después con el reconocimiento de la ciudadanía, lo que le dio acceso a la plenitud de los derechos políticos (17 de octubre de 1953, Ruiz Cortines); más adelante se dio al principio el rango de garantía individual y se igualaron las situaciones en materia de derechos del cónyuge extranjero y de derechos laborales (31 de diciembre de 1974, Echeverría).

b) Derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos (31 de diciembre de 1974, Echeverría).

c) Garantía del derecho a la información por el Estado (6 de diciembre de 1977, López Portillo).

d) Derecho de toda persona a que se le administre justicia pronta, completa, imparcial y gratuita; se garantiza independencia de los tribunales y plena ejecución de sus sentencias (17 de marzo de 1987, De la Madrid).

e) Se reconoce la personalidad jurídica de las asociaciones religiosas; se deroga la prohibición de establecer órdenes monásticas y del voto religioso; se autoriza la celebración de actos religiosos fuera de los templos (28 de enero de 1992, Salinas).

f) Derecho de todo individuo a la educación (5 de marzo de 1993, Salinas).

g) Reconocimiento de la seguridad pública como función del Estado (31 de diciembre de 1994, Zedillo).

h) Inviolabilidad de las comunicaciones privadas; pero la autoridad judicial federal podrá autorizar su intervención con fundamento y motivo legal excluyéndose las materias electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral y administrativa (3 de julio de 1996, Zedillo).

i) Proscripción de la discriminación (sin importar el motivo) que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos de la persona (14 de agosto de 2001, Fox).

Se establecieron restricciones mínimas a algunos derechos:

- Excepciones a la libertad de trabajo: obligatoriedad de funciones censales, excepto las profesionales y servicios profesionales de índole social (17 de noviembre de 1942, Ávila Camacho) (6 de abril de 1990, Salinas).
- Limitación de la posesión de armas en el domicilio (22 de octubre de 1971, Echeverría).

B. *Derechos públicos subjetivos en materia penal*

a. *Órdenes de aprehensión*

La orden de aprehensión sólo procede si el delito imputado es sancionado cuando menos con pena privativa de la libertad.

Se preceptúa que la autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión ponga al inculpado a disposición del juez sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad.

En caso de urgencia o flagrancia, cualquier persona puede realizar la detención poniendo al inculpado, sin demora, a disposición de la autoridad inmediata y ésta con la misma prontitud al Ministerio Público; sólo en casos urgentes, tratándose de delitos graves, si no hay autoridad judicial alcanzable y si el indiciado puede sustraerse a la acción de la justicia, podrá el Ministerio Público ordenar la detención; el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de 48 horas, plazo en el cual deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición del juez; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley precisa como delincuencia organizada (3 de septiembre de 1993, Salinas).

b. *Auto de formal prisión*

Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del término de 72 horas a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición sin que se justifique con un auto de formal prisión. Se sustituye la acreditación del cuerpo del delito por “datos suficientes que acrediten los elementos del tipo penal del delito que se impute al detenido” pero más adelante se vuelve al concepto “cuerpo del delito”, acreditado en la doctrina

y práctica judiciales mexicanas; la misma exigencia se establece para la orden de aprehensión; la autoridad responsable del establecimiento en que se encuentre el indiciado que dentro de dicho plazo no reciba copia del auto, lo solicitará al juez y si no lo recibe dentro de las tres horas siguientes pondrá al inculcado en libertad. La prolongación de la detención en perjuicio del inculcado será sancionada. Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso (3 de noviembre de 1993, Salinas; 8 de marzo de 1999, Zedillo).

La detención por un máximo de 72 horas ante la autoridad judicial podrá prorrogarse a petición del indiciado pero no prolongarse en su perjuicio (8 de marzo de 1999, Zedillo).

c. Libertad bajo caución

a) Se condiciona a la gravedad del delito (penado con media aritmética menor a cinco años) y se adecua a las condiciones económicas del inculcado con un tope fijo o proporcional al beneficio económico obtenido o al daño patrimonial causado por la conducta delictiva (2 de diciembre de 1948, Alemán); el tope fijo se cambia por cantidad equivalente a la percepción durante dos años del salario mínimo, incrementable a cuatro según la gravedad del delito que se impute (14 de enero de 1985, De la Madrid); procede siempre y cuando se garantice la reparación del daño y las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponerse al inculcado y no se trate de delitos graves en que la ley expresamente excluya tal beneficio (3 de septiembre de 1993, Salinas). Estas disposiciones fueron reformadas.

b) Procede siempre y cuando no se trate de delitos graves en que la ley expresamente excluya tal beneficio. El monto de la caución deberá “ser asequible” para el “inculcado” (3 de septiembre de 1993, Salinas); deberá tomar en cuenta la naturaleza, modalidades y circunstancias del delito, las características del inculcado, la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo, los daños y perjuicios causados al ofendido y la sanción pecuniaria que pueda imponerse. Podrá ser negada atendiendo la solicitud del Ministerio Público si el inculcado ha sido condenado por algún delito grave o si el detenido representa un riesgo para el ofendido o la sociedad (3 de julio de 1996, Zedillo).

d. Otros derechos del inculpado

Proscripción del uso de la intimidación y la tortura; obligación de la asistencia del defensor para que la confesión tenga valor probatorio; el careo procederá sólo si lo solicita el inculpado; puede solicitar un plazo mayor al establecido para la duración del juicio; desde el inicio del proceso será informado de sus derechos; el defensor tendrá la obligación de acudir tantas veces se le requiera; se hacen extensivos algunos de estos derechos, en lo conducente, a la etapa de averiguación previa (3 de septiembre de 1993, Salinas).

e. Derechos de la víctima y del ofendido

La víctima o el ofendido tendrá derecho a recibir asesoría jurídica y asistencia médica y psicológica; coadyuvar con el Ministerio Público durante la averiguación previa y el proceso; a que se repare el daño y a solicitar medidas de seguridad y auxilio; se exenta del careo a los menores en caso de violación o secuestro (21 de septiembre de 2000, Zedillo).

f. Actuación del Ministerio Público en el proceso penal

a) Las resoluciones del Ministerio Público sobre el desistimiento o no ejercicio de la acción penal podrán ser impugnadas jurisdiccionalmente (31 de diciembre de 1994, Zedillo).

b) Precisión de la función investigadora del Ministerio Público y el carácter auxiliar y sujeción de una policía bajo su autoridad y mando inmediato (3 de julio de 1996, Zedillo).

g. Sanciones por infracciones administrativas

La multa por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía en el caso de jornaleros, obreros o trabajadores no podrá exceder de su jornal o salario de un día; se reduce de 15 días a 36 horas el arresto administrativo (3 de febrero de 1983, De la Madrid).

h. Penas inusitadas y trascendentales

a) No se considerará confiscación el decomiso que ordena la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito de servidores públicos (28 de diciembre de 1982, De la Madrid) o propiedad de senten-

ciado por delitos previstos como de delincuencia organizada (3 de julio de 1996; Zedillo) ni tampoco de bienes asegurados que causen abandono (*Diario Oficial* del 8 de marzo de 1999, Zedillo).

b) Prohibición de la pena de muerte (9 de diciembre de 2005, Fox).

i. Penas y sistemas de cumplimiento

a) Organización del sistema penal con base en el trabajo, la capacitación y la educación como medios de readaptación social; se autoriza la celebración de convenios con estados de la Federación para que reos estatales extingan su condena en establecimientos federales; se ordena que las mujeres compurguen sus penas en lugares separados a los hombres.

La Federación y los gobiernos de los estados establecerán instituciones especiales para los menores infractores (23 de febrero de 1965, Díaz Ordaz).

b) Autorización para que, de acuerdo con tratados internacionales, reos de nacionalidad mexicana que compurguen penas en el extranjero, sean trasladados a la república y los extranjeros que compurguen penas en la república, puedan ser trasladados a su país de origen.

El traslado de los reos sólo podrá realizarse con su consentimiento expreso (4 de febrero de 1977, López Portillo).

c) Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio (14 de agosto de 2001, Fox).

d) Fijación de las bases para un sistema integral de justicia para adolescentes (12 de diciembre de 2005, Fox).

C. Composición pluricultural y derechos indígenas

a) Se reconoce la composición pluricultural de la nación mexicana sustentada originalmente en sus pueblos indígenas (28 de enero de 1992, Salinas).

b) Se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y sus derechos dentro de la unidad e indivisibilidad de la nación; el concepto de pueblo indígena se funda en hechos históricos y en una conciencia de identidad; el de comunidad como un grupo que forma una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconoce autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres; ambas se categorizan como entidades de interés público. Corresponde a las Constituciones y leyes de los

estados el reconocimiento de unos y otras, dentro del orden establecido por la Constitución, respetando en especial la figura del municipio.

Se garantiza la libre determinación de los pueblos indígenas en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional, integrado por derechos de autorganización, regulación interna, preservación cultural, participación política, disfrute de sus tierras y recursos; se reconoce su derecho a la jurisdicción del Estado. Se da vigor legal a los sistemas normativos indígenas en la solución de sus conflictos internos sujetándose a los principios constitucionales.

Se establece la obligación específica del Estado mexicano, a través de sus órganos, sean federales, estatales o municipales, para tomar acciones concretas en beneficio de los indígenas (desarrollo económico regional, educación, salud, vivienda, servicios sociales básicos, comunicación, participación en la elaboración de los planes de desarrollo, y obligación de los tres niveles de gobierno de establecer las partidas presupuestales respectivas (14 de agosto de 2001, Fox).

D. Imperativos programáticos (derechos de tercera generación)

a) Protección de la organización y desarrollo de la familia (31 de diciembre de 1974, Echeverría).

b) Se impone a los padres el deber de preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental, así como los apoyos que corresponden a las instituciones públicas (18 de marzo de 1980, López Portillo).

c) Se establece el derecho a la protección de la salud (3 de febrero de 1983, De la Madrid).

d) Se crea el derecho de toda familia a la vivienda digna y decorosa (7 de febrero de 1983, De la Madrid).

e) Derecho al medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de la personas (28 de junio de 1999, Zedillo).

f) Derecho de alimentación, educación y sano esparcimiento de los menores (7 de abril de 2000, Fox).

2. Educación

a) Se afirma la responsabilidad del Estado en la educación pública mediante la extensión de las facultades federales de establecer, organizar

y sostener escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales, o sea, se abarca la educación en todos sus grados; se precisa la jurisdicción federal sobre los planteles que la Federación establezca, sin menoscabo de la libertad que tienen los estados de legislar sobre el mismo ramo educacional (o sea, una coincidencia de facultades donde ambos pueden legislar sobre la misma materia). Más adelante se establece la concurrencia de facultades.

Se deroga el texto del artículo 14 transitorio que desapareció la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes. Con ello queda permitida la creación de la Secretaría de Educación Pública; se mantiene la desaparición de la Secretaría de Justicia (8 de julio de 1921, Álvaro Obregón).

b) Se ordena que la enseñanza que imparta el Estado será socialista, excluyente de toda doctrina religiosa y orientada a combatir el fanatismo y los prejuicios; sólo al Estado corresponde impartir educación primaria, secundaria y normal; se establecen las normas de acuerdo con las cuales los particulares podrán ser autorizados para impartir educación socialista y laica; las autorizaciones podrán ser revocadas sin que los afectados tengan derecho a recurso o juicio alguno; las corporaciones religiosas y sus ministros no podrán participar ni apoyar económicamente actividades educativas en escuelas primarias, secundarias ni normales. Estas normas son posteriormante reformadas.

Se establece la concurrencia de facultades autorizándose al Congreso de la Unión a expedir las leyes destinadas a distribuir la función educativa entre Federación, estados y municipios (13 de diciembre de 1934, Cárdenas).

c) Se suprime, en vista de la reacción general contraria, la “educación socialista” y se establece como base de la educación el “desarrollo armónico” de las facultades del ser humano basado en el progreso científico, la lucha contra la ignorancia, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios y el fomento del amor a la patria y la solidaridad internacional. Se mantiene la educación laica, en planteles oficiales y particulares, con criterio democrático, nacional y que contribuya a la convivencia humana; se proclama la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Se extiende la exclusión de las corporaciones religiosas y sus ministros a sociedades ligadas a la educación primaria, secundaria y normal y a la destinada a los obreros y campesinos. Posteriormente el nuevo estatuto

de las Iglesias excluye la obligación de la educación laica impartida por particulares y las exclusiones a entidades religiosas.

Se extiende la gratuidad de la educación proporcionada por el Estado a todos los niveles y no sólo a la escuela primaria (30 de diciembre de 1946, Alemán).

d) Se eleva la autonomía como garantía a las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue tal beneficio; tendrán facultad de autogobierno y libertad para determinar sus planes y programas, regular su personal académico y administrar su patrimonio; realizar sus fines respetando la libertad de cátedra y de libre examen y discusión de las ideas (9 de junio de 1980, López Portillo).

e) Se deroga, como parte del nuevo estatuto de las Iglesias, la prohibición a las corporaciones religiosas y a sus ministros de impartir educación primaria, secundaria y normal; se mantiene la educación laica oficial y se deroga la misma obligación respecto a los particulares; se suprime la discrecionalidad del Estado para retirar el reconocimiento de la validez oficial de los estudios hechos en escuelas particulares y la indefensión de éstos al respecto (28 de enero de 1992, Salinas).

f) Se establece la educación como derecho individual. El Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria y el ordenamiento de las acciones Federación-estados en materia educativa; se hace obligatoria la enseñanza secundaria; obligación de los mexicanos de que sus hijos reciban tal educación (5 de marzo de 1993, Salinas).

g) Se ordena la obligatoriedad de la enseñanza preescolar; la educación básica obligatoria queda conformada por: preescolar, primaria y secundaria; se incluye el enviar a los hijos o pupilos a cumplir tal enseñanza como obligación de los mexicanos (12 de noviembre de 2002, Fox).

3. Equilibrio entre los poderes de la unión

A. El Congreso

a. Funcionamiento

a) Se suprime la facultad presidencial de convocar al Congreso de la Unión o a cada Cámara a sesiones extraordinarias; ahora podrán reunirse sólo cada vez que los convoque con ese objeto la Comisión Permanente.

La Comisión Permanente informará acerca de los motivos de la convocatoria. El presidente de la República no podrá hacer observaciones al decreto de convocatoria (24 de noviembre de 1923, Obregón).

b) Incurrirán en responsabilidad quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten a desempeñar el cargo y los partidos políticos que alienten tal conducta (22 de junio de 1963, López Mateos).

c) El presidente de cada cámara velará no sólo por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma sino también por la inviolabilidad del recinto (6 de diciembre de 1977, López Portillo).

d) El Congreso expedirá su ley orgánica que no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo para tener vigencia (6 de diciembre de 1977, López Portillo).

e) La Ley determinará la agrupación de diputados según su afiliación de partidos (6 de diciembre de 1977, López Portillo).

f) Se establecen dos periodos de sesiones en el Congreso; a la apertura del primero se presentará el informe presidencial (7 de abril de 1986, De la Madrid).

g) Se unifica el *quorum* de asistencia en ambas cámaras en más de la mitad del número total de sus miembros (3 septiembre 1993, Salinas).

h) Se fijan nuevas fechas para los periodos de sesiones del Congreso de la Unión (3 de septiembre de 1993, Salinas; 2 de agosto de 2004, Fox).

i) Se establece el procedimiento para cubrir las vacantes de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional (29 de octubre de 2003, Fox).

b. Cámara de Diputados: integración

a) Extensión de dos a tres años de la duración en el cargo (29 de abril de 1933, Abelardo Rodríguez).

b) Ajuste del número de diputados en proporción a la población (20 de agosto de 1928, Calles; 30 de diciembre de 1942, Ávila Camacho; 11 de junio de 1951, Alemán; 20 de diciembre de 1960; López Mateos; 14 de febrero de 1972, Echeverría). Estos ajustes desaparecen al introducirse el componente de representación proporcional en el sistema electoral (6 de diciembre de 1977, López Portillo).

c) Creación de la figura de los diputados de partido: todo partido político, al obtener el 2.5% de la votación total tiene derecho a que se le

acrediten de sus candidatos a cinco diputados y a uno más hasta 20 como máximo, por cada 0.5% más de los votos emitidos; si logra 20 o más diputados por mayoría no tiene tal derecho; pero si triunfa en menor número tendrá derecho a que se sumen los de mayoría y los de partido hasta 20 (22 de junio de 1963, López Mateos). Disminución del porcentaje a 1.5% de la votación y elevación del límite de diputados a 25 (14 de febrero de 1972, Echeverría). Esta figura desaparece al introducirse el componente de representación proporcional en el sistema electoral (6 de diciembre de 1977, López Portillo).

d) Introducción del componente de representación proporcional en el sistema de representación mayoritaria: se prevén 300 diputados por mayoría en distritos uninominales entre los cuales se dividirá la población y 100 por representación proporcional (el número se eleva posteriormente a 200) en listas regionales en cinco circunscripciones plurinominales; por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Para obtener el registro de las listas regionales se requiere acreditar que el partido político participe con candidatos por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los distritos uninominales (el número se fija por reforma posteriormente en 200).

Creación de cinco circunscripciones electorales plurinominales para los 100 diputados de representación proporcional (6 diciembre de 1977, López Portillo).

e) Aumento de 100 a 200 del número de diputados por mayoría relativa.

No tendrán derecho a que le sean acreditados diputados de representación proporcional los partidos políticos que hayan obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva y que su número de constancia de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara superior o igual a su porcentaje de votos o si obtuvieron menos de dicho porcentaje si dichas constancias son iguales o mayores a la mitad más uno de los miembros de la Cámara (esta regla cambia posteriormente).

Si un partido alcanza el 51% y el número de diputados por mayoría no alcanza dicho porcentaje en la Cámara, se acreditarán diputados por representación proporcional para alcanzarlo; si ningún partido político obtiene el 51% de la votación nacional efectiva ni alcanza la mitad más uno de los miembros de la cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta (Cláusula de gobernabilidad; cambia posteriormente y finalmente se deroga).

Ningún partido tendrá derecho a más de 350 diputados (el número se reduce posteriormente a 315 y finalmente a 300 (15 de diciembre de 1986, De la Madrid).

f) Un partido político, para obtener el registro en sus listas regionales, deberá acreditar que participa en por lo menos 200 distritos uninominales.

Si un partido alcanza el 1.5% del total de la votación para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que se le acrediten diputados de representación proporcional; al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara (cláusula de gobernabilidad; se deroga por reforma posterior) (6 de abril de 1990, Salinas).

g) En ningún caso un partido político podrá tener más de 315 diputados (el número se reduce a 300 por reforma posterior) y ningún partido que haya obtenido el 60% o menos de la votación podrá contar con más de 300 diputados.

El partido político que ha obtenido más del 60% de la votación nacional emitida tendrá derecho a que se le asignen diputados de representación proporcional hasta que el número de diputados por ambos principios iguale el número de representantes al del porcentaje de votación nacional emitida, sin rebasar el límite anterior (esta regla se deroga por reforma posterior) (3 de septiembre de 1993, Salinas).

h) Elevación al 2% del total de la votación de la emitida para las listas regionales como condición para tener derecho a diputados por representación proporcional. Se ajusta el número de diputados al porcentaje real de votos (con un margen de tolerancia de ocho puntos a su porcentaje de votación emitida) se limita el número máximo de diputados a 300 por partido. Desaparece la cláusula de gobernabilidad (22 de agosto de 1996, Zedillo).

c. Cámara de Senadores: integración

a) Se eleva a seis años la duración en el cargo de los senadores (29 de abril de 1933, Rodríguez).

b) Se establece la renovación por mitad cada tres años de la Cámara de Senadores (15 de diciembre de 1986, De la Madrid). Esta norma cambia por reforma posterior.

c) Se eleva el número de senadores a tres por cada estado y por el Distrito Federal, dos por mayoría y uno para la primera minoría; se regresa a la renovación total de la Cámara cada seis años (3 de septiembre de 1993, Salinas).

d) Se crea un cuarto senador por estado y por el Distrito Federal; se eligen según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional (22 de agosto de 1996, Zedillo).

d. Requisitos para ser legislador federal

a) Prohibición de la reelección en el caso de diputados y senadores, para el periodo siguiente (29 de abril de 1933, Rodríguez).

b) Prohibición de elección a los gobernadores durante el periodo de su encargo y a los funcionarios de los estados que no se separen 90 días antes de la elección (29 de abril de 1933, Rodríguez).

c) Fijación de la edad mínima para ser senador en 35 años (*Diario Oficial* del 29 abril de 1933, Rodríguez).

Reducción de la edad mínima para ser diputado de 25 a 21 años, y para ser senador de 35 a 30 años (14 de febrero de 1972, Echeverría).

Finalmente, reducción de la edad mínima para ser senador a 25 años (29 de julio de 1999, Zedillo).

d) Requerimiento para poder ser electo diputado en las circunscripciones plurinominales, de ser originario o tener vecindad en alguna de las entidades que aquéllas comprenden (6 de diciembre de 1977, López Portillo).

e) Condición para poder ser electos diputados, los ministros de la Suprema Corte deben retirarse dos años antes del día de la elección (31 de diciembre de 1994, Zedillo).

e. Calificación de las elecciones

a) El sistema original atribuía la calificación de la elección de sus miembros a cada Cámara.

— Se compone el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados con 60 presuntos diputados por mayoría y 40 por representación proporcional.

- Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte contra las resoluciones del Colegio Electoral (6 de diciembre de 1977, López Portillo).
- Se establece que la designación de los miembros del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados será hecha por los partidos políticos 60 presuntos electos por mayoría, por el partido mayoritario, y 40 por representación proporcional por los partidos minoritarios (22 de abril de 1981, López Portillo).
- El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se compondrá de todos los presuntos diputados.
- El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará con los presuntos senadores y los de la anterior legislatura que continúen en el ejercicio del encargo.
- Se deroga el recurso de reclamación ante el Poder Judicial Federal.
- Se otorga al gobierno federal la facultad de preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales.
- Se ordena el establecimiento por ley de los organismos para organizar y vigilar los procesos electorales, los medios de impugnación y un tribunal que dirima las controversias, pero los Colegios Electorales serán la última instancia (15 de diciembre de 1986, De la Madrid).
- El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda (6 de abril de 1990, Salinas).
- La resolución de la Cámara de Diputados para calificar la elección del presidente de la República será definitiva e inatacable (3 de septiembre de 1993, Salinas).

Toda esta normatividad quedó derogada por reformas posteriores.

b) Sistema vigente:

- La calificación de las elecciones a diputados y senadores la hará el organismo público encargado de las elecciones de esta reforma (Después Instituto Federal Electoral). Sus decisiones podrán ser impugnadas ante el Tribunal Federal Electoral (más adelante ante la Sala Superior del Tribunal Electoral) (3 de septiembre de 1993, Salinas; 22 de agosto de 1996, Zedillo).

- El cómputo final de la elección presidencial la hará el Tribunal Electoral (22 de agosto de 1996, Zedillo).

f. Facultades exclusivas del Congreso y de las cámaras

(Las facultades del Congreso de la Unión como legislatura federal se tratan en el apartado 5, literal A).

a) Respecto al Congreso de la Unión

- Se suprime, en beneficio del presidente de la República, la facultad de integrar los órganos judiciales federal y del Distrito Federal (se tratan en el apartado 4, literal A).
- Se faculta al Congreso para conceder licencia al presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y sustituirlo en caso de ausencia absoluta (23 de abril de 1933, Rodríguez).

b) Se faculta a la Cámara de Diputados:

- Para aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal así como las peticiones de destitución (20 de agosto de 1928, Calles). Por reformas posteriores esta facultad quedó ubicada en la Asamblea de Representantes y después en la Legislativa del Distrito Federal.
- Para examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y revisar la cuenta anual del año anterior; institución y condiciones de las partidas secretas (6 de diciembre de 1977, López Portillo).
- Para hacer ejercer la declaración de procedencia en caso de responsabilidad penal de algún servidor público (28 de diciembre de 1982, De la Madrid).
- Se deroga la facultad de examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal (25 de octubre de 1993, Salinas); se ubica en la asamblea local.
- Para elegir al consejero presidente y a los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, a propuesta de los grupos parlamentarios (22 de agosto de 1996, Zedillo).
- Para expedir el bando solemne dando a conocer la declaración de presidente electo que haga el Tribunal Electoral al que corresponde ahora calificar la elección (22 de agosto de 1996, Zedillo).

- Para nombrar al titular y coordinar y evaluar los trabajos de la entidad de fiscalización superior (30 de julio de 1999, Zedillo).
- Para modificar el proyecto de presupuesto de egresos (*Diario Oficial* del 30 de julio de 2004, Fox).

c) Se faculta al Senado:

- Para aprobar los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte así como las peticiones de destitución (20 de agosto de 1928, Calles). Por reforma posterior realiza tales nombramientos.
- Para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal (6 de diciembre de 1977, López Portillo).
- Para aprobar los nombramientos que el presidente haga de las personas que conducirán el banco central (2 de agosto de 1993, Salinas).
- Para elegir a los magistrados electorales a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (22 de agosto de 1996, Zedillo).
- Para remover al jefe del Distrito Federal por causa grave que afecte las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. Conserva la facultad respecto al jefe de gobierno (25 de octubre de 1993, Salinas; 22 de agosto de 1996, Zedillo).
- Para ratificar el nombramiento del procurador general de la República y designar a los ministros de la Suprema Corte de entre la terna que le presente el presidente (31 de diciembre de 1994, Zedillo).
- Para elegir al presidente o Consejero de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (13 de septiembre de 1999, Zedillo).
- Para resolver en forma definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten (8 de diciembre de 2005, Fox).
- Para aprobar los nombramientos que haga el presidente de los miembros de la junta de gobierno del organismo encargado de normas y coordinar el sistema nacional de información, estadística y geografía (7 de abril de 2006, Fox).

d) Se faculta a las cámaras:

- Por iniciativa de sus miembros, para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria y hacer del conocimiento del Ejecutivo los resultados (6 de diciembre de 1977, López Portillo).

- En caso de responsabilidad política de servidores públicos, la Cámara de Diputados para actuar como jurado de acusación y al Senado para actuar como jurado de sentencia (28 de diciembre de 1982, De la Madrid).
- e) Respecto a la Comisión Permanente se le facultó, para cuando las cámaras no están reunidas:
 - Convocar a sesiones extraordinarias al Congreso privándose de tal facultad al Ejecutivo. El Ejecutivo no puede hacer observaciones al decreto respectivo (24 de noviembre de 1923, Obregón).
 - Conceder licencia hasta por treinta días al presidente de la República y nombrar al interino que supla tal falta (29 de abril de 1933, Rodríguez).
 - Recibir y tramitar iniciativas de ley; ratificar los nombramientos sujetos a ley que haga el presidente de la República de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda y coroneles y demás oficiales superiores de las fuerzas armadas; concederle permiso para ausentarse del país y hacer el cómputo de los votos de las legislaturas estatales y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas constitucionales (21 de octubre de 1966, Díaz Ordaz).
 - Recibir en su caso la protesta del presidente de la República (6 de julio de 1971, Echeverría).
 - Suspender provisionalmente a los miembros de los ayuntamientos y designar sustitutos (6 de julio de 1971, Echeverría).
 - Conceder y resolver licencia que soliciten los legisladores (8 de febrero de 1985, De la Madrid).
 - Otorgar o negar su ratificación a la designación del procurador general de Justicia (31 de diciembre de 1994, Zedillo).
 - Dar su consentimiento para el uso de la guardia nacional (30 de julio de 1999, Zedillo).
 - Se suprime la facultad de aprobar los nombramientos y recibir la protesta de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (25 de octubre de 1993, Salinas) de ministros de la Suprema Corte (31 de diciembre de 1994, Zedillo) que se habían concedido (20 de agosto de 1928, Calles; 6 de julio de 1971, Echeverría).
 - Se le concedió facultad para aprobar los nombramientos que corresponden a las cámaras de conductores del banco central, conse-

jeros de Instituto Federal Electoral, presidente y consejero de la Comisión Nacional de Derechos Humanos magistrados agrarios y magistrados electorales, al asignarse tales facultades a la cámara respectiva.

- Se ordena el nombramiento de sustitutos de los miembros titulares de la Comisión Permanente (29 de diciembre de 1980, López Portillo).
- Se reconforma la Comisión Permanente con 37 miembros, 19 diputados y 18 senadores (10 de agosto de 1987, De la Madrid).

B. *El Ejecutivo*

a. Elección, integración, sustitución

a) Se deroga la prohibición total a la reelección contenida en el texto original de la Constitución, limitándola al periodo inmediato siguiente; se extiende de 90 días a un año la incapacidad derivada de estar en servicio activo en el ejército como requisito para ser presidente de la República y se elimina la relativa a no haber figurado en asonada, motín o cuartelazo; se agrega el requisito de no ser gobernador de algún estado o territorio a menos que se separe en el plazo indicado (22 de enero de 1927, Calles). Los acontecimientos derivados del asesinato del presidente reelecto Álvaro Obregón motivaron la formación del sistema político presidente-partido.

Se asentó la prohibición absoluta de la reelección del presidente de la República (29 de abril de 1933, Rodríguez) como principio básico del nuevo sistema.

b) Se establece el “sexenio” ampliándose el periodo presidencial de cuatro a seis años (24 de enero de 1928, Calles).

c) Se afina el sistema de sustitución presidencial; se califica de “interino” al nombrado por el Congreso cuando la falta absoluta del electo ocurra en los dos primeros años del periodo; se establecen plazos para la convocatoria respectiva (29 de abril de 1933; Rodríguez).

d) Se reduce a seis meses el periodo de retiro obligatorio, antes de la elección, del ejército, de la primera línea de la administración o del gobierno de algún estado como requerimiento para ser presidente; se incluye a los jefes y secretarios generales de departamentos administrativos y se extiende el periodo de los gobernadores de los estados de cuatro a seis años (8 de enero de 1943, Ávila Camacho).

e) Desaparece la figura del Consejo de Ministros del artículo 29 quedando como instancias de acuerdo en la suspensión de garantías los titulares de las dependencias del Ejecutivo y de la Procuraduría General de la República; se delinea la administración pública en centralizada y paraestatal; se incluye en el refrendo al jefe del Departamento del Distrito Federal y demás departamentos administrativos (21 de abril de 1981, López Portillo); la obligación desaparece al respecto al Ejecutivo del Distrito Federal al recibir éste un nuevo estatuto (se trata el tema en la sección 5, literal D).

f) Entre los requerimientos para ser presidente de la República, la ausencia del país hasta por 30 días no interrumpe la residencia exigida en el año anterior al día de la elección (20 de agosto de 1993, Salinas).

g) Se omite el requisito de que el presidente sea además de mexicano por nacimiento hijo de padres mexicanos por nacimiento (1o. de julio de 1994, Salinas).

b. Facultades

a) Se suprime en beneficio de la Comisión Permanente, la facultad del presidente provisional de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

Se prohíbe al Ejecutivo hacer observaciones (veto suspensivo) al respectivo decreto de convocatoria respectivo (24 de noviembre de 1923, Obregón).

b) Se radican en el Ejecutivo los nombramientos (con aprobación de la cámara respectiva), calificación de renunciaciones y acción persecutoria por “mala conducta” de los funcionarios judiciales federales y del Distrito Federal. Se suprime el límite de tiempo en el encargo (estas reformas están tratadas más adelante en el apartado 4, literal A, sección d).

c) Se centraliza el gobierno del Distrito Federal en el presidente de la República. Desaparecen las municipalidades de la capital; el gobierno le corresponde al presidente de la República, que lo ejerce a través del órgano u órganos que determina la ley (20 de agosto de 1928, Calles). Se especifica que puede nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos por el que ejerza el gobierno en el Distrito Federal; a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal con aprobación de la Asamblea de Representantes (10 de agosto de 1987, De la Madrid).

Se suprime la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos por el que ejerza el gobierno en el Distrito Federal (25 de octubre de 1993, Salinas).

Las facultades del presidente respecto del gobierno del Distrito Federal fueron radicalmente modificadas por el nuevo estatuto de la capital (reformas tratadas en el apartado 5, literal D).

d) Se faculta al Ejecutivo como suprema autoridad agraria. Se establecen autoridades agrarias a nivel federal: dependencia del Ejecutivo Federal, el Cuerpo Consultivo agrario y la Comisión mixta; a nivel de núcleos de población comités y comisariados (10 de enero de 1934, Rodríguez). El Ejecutivo pierde tales facultades al expedirse el nuevo estatuto agrario (en el apartado 9, literal A, se tratan las reformas respectivas).

e) Se precisa que los tratados internacionales que celebre el presidente de la República deberán estar de acuerdo con la Constitución y ser aprobados por el Senado (18 de enero de 1934, Rodríguez).

Se define con claridad la facultad presidencial de llevar a cabo la política exterior y se fijan los principios normativos de la misma (11 de mayo de 1988, De la Madrid).

f) Se aclara que el Ejecutivo sólo podrá gozar de facultades extraordinarias para legislar en el caso de suspensión de garantías conforme al artículo 29 (12 de agosto de 1938, Cárdenas). Se faculta al Ejecutivo Federal para crear, suprimir, aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de importación y exportación expedidas por el Congreso y para crear otras; señalar precios para la aplicación de éstos; restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos. Se aclara que sólo en este último caso (artículo 131) y en el de suspensión de garantías (artículo 29), se conceden facultades del Ejecutivo para legislar (28 de marzo de 1951, Alemán).

g) Se sujeta a lo prescrito en la ley el nombramiento y remoción por el Ejecutivo de los funcionarios del Ministerio Público de la Federación (11 de septiembre de 1940, Cárdenas).

Se especifica que puede nombrar y remover libremente al procurador general de la República (8 de octubre de 1974, Echeverría). El nombramiento del procurador general de la República requiere la ratificación del Senado o, si no está en sesiones, de la Comisión permanente (31 de diciembre de 1994, Zedillo).

Se incluye al procurador general de la República en la obligación de informar a las cámaras (31 de diciembre de 1994, Salinas).

h) Se precisan las facultades de las cámaras para citar a los secretario de Estado y a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados fe-

derales o de las empresas de participación estatal mayoritaria para informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades (31 de enero de 1974, Echeverría).

i) Las medidas que el Consejo de Salubridad General haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competen (6 de julio de 1971, Echeverría).

j) Las cámaras tendrían facultad para integrar comisiones para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritarias haciendo conocer los resultados al Ejecutivo (6 de diciembre de 1977, López Portillo).

k) Se fijan calendarios para el envío por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados del proyecto de Presupuesto de Egresos y la iniciativa de la Ley de Ingresos (17 de noviembre de 1982, López Portillo).

l) Proponer candidaturas para que el Senado nombre a magistrados agrarios (6 de enero de 1992, Salinas).

m) Nombrar, con colaboración del Senado a las personas que conducen el Banco Central (20 de agosto de 1993, Salinas).

n) Pierde su facultad de designar por la de proponer al Senado la designación (no la aprobación) de los ministros de la Suprema Corte (31 de diciembre de 1994, Zedillo).

o) Designar un Consejero de la Judicatura (31 de diciembre de 1994, Zedillo).

p) Se establece calendario para la presentación de la cuenta pública a la Cámara de Diputados (17 de marzo de 1987, De la Madrid).

Se establece nuevo calendario para el envío del presupuesto de egresos, Ley de Ingresos y Cuenta Anual a la Cámara de Diputados; se eliminan las partidas secretas (30 de julio de 2004, Fox).

q) Para nombrar, con aprobación del Senado a la Junta de Gobierno del organismo que norma y coordina el sistema nacional de información, estadística y geografía (7 de abril de 2006).

c. Obligaciones informativas al Congreso

a) Se extiende a los jefes de departamentos administrativos la obligación de dar cuenta luego de la apertura del periodo de sesiones ordinarias

del estado que guardan sus respectivos ramos (31 de enero de 1974, Echeverría).

b) Se extiende a los jefes de departamento administrativo así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal la facultad de cualquiera de las cámaras para citarlos cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría (31 de enero de 1974, Echeverría).

c) Las cámaras pueden integrar comisiones para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria haciendo conocer los resultados al Ejecutivo federal (6 de diciembre de 1977, López Portillo).

d) El secretario de despacho correspondiente dará cuenta de los proyectos de presupuesto de egresos y de Ley de Ingresos (6 de diciembre de 1977, López Portillo).

e) Se especifica que el informe presidencial se presentará a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso (7 de abril de 1986, De la Madrid).

f) Se incluye al procurador general de la República como sujeto de las obligaciones informativas al Congreso (31 de diciembre de 1994, Zedillo).

C. Integración de los órganos y normatividad electoral

a) Se da rango constitucional a los partidos políticos como entidades de interés público; se establecen las normas fundamentales que fijan su propósito y regulan su actuación; se les garantiza el uso permanente de los medios de comunicación en la forma que establezca la ley y de manera equitativa con un mínimo de elementos para la realización de sus actividades (6 de diciembre de 1977, López Portillo).

La ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado; afiliación libre e individual. Se establecen bases para el financiamiento público (3 de septiembre de 1993, Salinas; 22 de agosto de 1996, Zedillo).

Se concede a los partidos políticos la acción de inconstitucionalidad exclusivamente por leyes electorales (22 de agosto de 1996, Zedillo).

b) Se establece la organización de las elecciones federales como responsabilidad conjunta de los poderes Ejecutivo y Legislativo con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos; la

función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autónomo, imparcial y objetivo en sus decisiones; se crea el servicio electoral profesional (6 de abril de 1990, Salinas).

Se designa como Instituto Federal Electoral al organismo organizador de las elecciones; se excluye la participación del Ejecutivo. Se establece el Consejo General como órgano superior de dirección; con un presidente y ocho consejeros ciudadanos nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios (o en sus recesos por la Comisión Permanente) el presidente será designado por los consejeros; concurren consejeros del Poder Legislativo, con voz pero sin voto, propuestos por los grupos parlamentarios a razón de un consejero por grupo (22 de agosto de 1996, Zedillo).

c) La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los actos y resoluciones electorales que conocerá un tribunal autónomo (6 de abril de 1990, Salinas).

Se crea la denominación y se especifica la función del Tribunal Federal Electoral y su organización interna, así como su integración mediante elección por la Cámara de Diputados a propuesta del Ejecutivo; más adelante se especifica su composición con magistrados y jueces; sus resoluciones no admitirán recurso alguno excepto aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral que podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los colegios electorales (3 de septiembre de 1993, Salinas; 19 de abril de 1994, Salinas).

Se incorpora el Tribunal Electoral, que cambia su denominación, al Poder Judicial Federal. Se da pleno valor de cosa juzgada a todas sus determinaciones; pero en materia de inconstitucionalidad se excluye su competencia, que queda en la Suprema Corte de Justicia. Se reestructura en Sala Superior y salas regionales. Los magistrados son nombrados por el Senado a propuesta de la Suprema Corte de Justicia.

Se le adjudica la función de calificar la elección del presidente de la República (22 de agosto de 1996, Zedillo).

D. *Organismos autónomos*

a) La ley puede otorgar estatuto de autonomía a las universidades y demás instituciones de educación superior; tendrán la facultad y responsabilidad de normarse a sí mismas; educar, investigar y difundir la cultu-

ra respetando la libertad de cátedra, investigación, libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas, regularán su personalidad académica y administrarán sus patrimonios (9 de junio de 1980, López Portillo).

b) El Instituto Federal Electoral está considerado en el apartado de organismos electorales, en el apartado 3, literal C.

c) Se configura el banco central autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración; su objetivo prioritario será procurar estabilidad del poder adquisitivo de la moneda; sus funciones son regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros; su conducción estará a cargo de personas que designa el presidente con la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones.

Se precisa la facultad del Congreso para legislar en intermediación y servicios financieros.

Los trabajadores del banco central quedan sujetos al régimen laboral de trabajadores al servicio del Estado (20 de agosto de 1993, Salinas).

d) El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán contra quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. Formularán recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas (28 de enero de 1992, Salinas).

Se establecen los principios organizativos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con autonomía de gestión y presupuestarias; se crea un Consejo Consultivo y la Presidencia; se obliga al presidente a presentar un informe anual a los poderes de la unión (13 de septiembre de 1999, Zedillo).

e) Se crea la entidad superior de fiscalización de la Cámara de Diputados con autonomía técnica y de gestión para fiscalizar, en forma posterior, los ingresos y egresos, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la unión y de los entes públicos federales así como de los programas respectivos (30 de julio de 1999, Zedillo).

f) Se crea y dota de autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio al organismo encargado de normar y coordinar un sistema nacional de información estadística y geografía (7 de abril de 2006, Fox).

4. *Poder Judicial*

A. *Organización y autonomía*

a) La organización de la Suprema Corte, como tribunal contralor de la constitucionalidad, supremo órgano judicial federal y “corte de casación” por extensión de la garantía de legalidad, así como la de los tribunales y juzgados federales, abarca diversas etapas:

- Se eleva de 11 a 16 el número de ministros de la Suprema Corte y se forman tres salas (20 de agosto de 1928, Calles); un presidente y cuatro salas de cinco ministros cada una (5 de diciembre de 1934, Cárdenas); se adicionan cinco ministros supernumerarios que no forman parte del Pleno y se crean los tribunales colegiados de Circuito en materia de amparo y unitarios en materia de apelación (19 de febrero de 1951, Alemán); se prevé la formación potestativa de una sala auxiliar con los ministros supernumerarios (25 de octubre de 1967, Díaz Ordaz).
- Se faculta al Ejecutivo para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal con la aprobación del Senado, los primeros y de la Cámara de Diputados, los segundos o de la Comisión Permanente si dichas cámaras no están reunidas (en el texto original tales facultades correspondían al Congreso de la Unión; la de los ministros a propuesta de las legislaturas locales).
- Se suprime la duración de cuatro años ordenada en el texto original con lo cual se les concede inamovilidad.

La remoción de funcionarios judiciales se sujeta al régimen general de responsabilidades, que deja la decisión última a las cámaras del Congreso y se conserva ahora como facultad presidencial solicitar a las cámaras la privación de sus cargos por “mala conducta”.

Se separan los tribunales de circuito de los juzgados de distrito, ambos hasta entonces denominados genéricamente como tribunales (20 de agosto de 1928, Calles).

Se establece el encargo por seis años a ministros, magistrados y jueces federales y magistrados y jueces del Distrito Federal, con lo que se les priva de inamovilidad (15 de diciembre de 1934, Cárdenas); se suprime el límite en el tiempo del encargo con lo que se restituye la inamovilidad; se concede la garantía de audiencia al afectado en caso de “mala conducta” (21 de septiembre de 1944, Ávila Camacho); se vuelve a suprimir la inamovilidad para magistrados de circuito y jueces; se les concede después de cuatro años si son confirmados (19 de febrero de 1951, Alemán).

- Los ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos de acuerdo con el régimen de responsabilidades de servidores públicos (28 de diciembre de 1982, De la Madrid).
- Los magistrados y jueces de distrito durarán seis años, al cabo de los cuales podrán ser removidos de acuerdo con el régimen de responsabilidades; se suprime la “mala conducta” (10. de agosto de 1987, De la Madrid).

Las normas anteriores ya no están en vigor aunque algunos de sus principios han sido mantenidos por las reformas posteriores. Se sostuvo la exclusión de la destitución por “mala conducta”.

b) Se categoriza el acceso a la justicia como garantía individual y se afirma la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones a nivel federal y estatal (17 de marzo de 1987, De la Madrid).

c) Se faculta al Pleno de la Suprema Corte de Justicia para emitir acuerdos generales para distribuir los asuntos que compete conocer a cada sala así como para determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materia de los tribunales de circuito y juzgados de distrito (Se evitan así continuas reformas a la ley orgánica respectiva).

d) Nuevo estatuto del Poder Judicial Federal:

- La Suprema Corte queda depurada para actuar como tribunal constitucional a cargo primordialmente de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad. Se compone de 11 ministros y funcionará en pleno o en salas según lo determine la ley. Corresponde al Senado el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el presidente de la República.

- Los ministros de la Suprema Corte durarán en su encargo 15 años y sólo podrán ser removidos de acuerdo con el régimen de responsabilidades. No pueden desempeñar un segundo periodo.
- Se crea el Consejo de la Judicatura Federal como órgano de administración, vigilancia y disciplina.
- Se eleva de cinco a diez años la antigüedad mínima del título de licenciado en derecho exigido a los ministros y se reduce de cinco a dos años el requisito de residencia en el país.
- Los magistrados de circuito y los jueces de distrito son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, por seis años, transcurridos los cuales sólo podrán ser privados de sus puestos conforme a la ley (31 de diciembre de 1994, Zedillo).

B. *Juicio de amparo*

a. Bases constitucionales del juicio de amparo

a) Se suprime el recurso de súplica en contra de las sentencias dictadas en segunda instancia (18 de enero de 1934, Abelardo Rodríguez).

b) Se precisan las bases constitucionales del juicio de amparo destacándose que se seguirá siempre a instancia de parte agraviada; se introduce el amparo laboral; se extiende la suspensión del acto reclamado a los casos y condiciones que establece la ley y se fijan criterios para concederla; se establece la procedencia del sobreseimiento en los casos que determine la ley; la Suprema Corte decidirá sobre tesis contradictorias sustentadas por los tribunales colegiados; el Ministerio Público será parte en todos los juicios de amparo (19 de febrero de 1951, Alemán).

c) Salvo en los casos de ejidos y comunidades, ejidatarios y comuneros y siempre que no esté reclamada la inconstitucionalidad de una ley, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso en los casos y términos que determine la ley (25 de octubre de 1967, Días Ordaz) Se establece la inactividad del quejoso como causa de sobreseimiento aún cuando reclame la inconstitucionalidad de una ley (17 de febrero de 1975, Echeverría).

d) Se establece que será la ley reglamentaria la que determine los casos de suplencia de la deficiencia de la queja (7 de abril de 1986, De la Madrid). Se evita así la necesidad de continuas reformas constitucionales sobre el asunto; consideramos inútil la referencia a tales reformas).

e) El juicio de amparo por invasión de competencias incluye al Distrito Federal (1o. de diciembre de 1994, Zedillo).

b. Amparo directo

La Suprema Corte de Justicia fue concebida para resolver los asuntos derivados de la violación judicial de la garantía de legalidad, por lo que se convirtió en un verdadero tribunal de casación revisor mediante el amparo de todas las sentencias dictadas por los tribunales de la República. El cúmulo de asuntos produjo un enorme rezago que se trató de aliviar con la creación (antes señalada) de los tribunales colegiados de circuito. Se ensayaron diversas reglas para distribuir las competencias respectivas:

a) Se establecieron los requisitos de procedencia contra sentencias definitivas en materia civil, penal y contra laudos en materia de trabajo.

- Dichas resoluciones eran recurribles ante la Suprema Corte de Justicia en caso de violaciones en cuanto al fondo y ante los tribunales colegiados de circuito (de nueva creación) en caso de violaciones substanciales cometidas durante la secuela de procedimiento o contra sentencias civiles o penales contra los cuales no proceda el recurso de apelación; las resoluciones de los tribunales eran recurribles ante la Suprema Corte, en revisión, cuando decidieran sobre la inconstitucionalidad de una ley o interpretaran un precepto constitucional. Las decisiones de los tribunales no eran recurribles en caso de que se fundaran en tales decisiones (16 de febrero de 1951, Alemán).
- Se cambia el sistema: el amparo contra sentencias definitivas o laudos se promueve directamente ante la Suprema Corte independientemente de si las violaciones alegadas se cometen en el procedimiento o en la sentencia: en materia penal federal y local cuando se trata de los delitos más graves cuya pena exceda de la que permita la libertad caucional; en materia administrativa cuando se trate de sentencias no reparables por juicio o recurso alguno; en materia civil en asuntos de orden federal o en materia mercantil y en controversias sobre acciones del estado civil o en que se afecte el orden o estabilidad de la familia; en materia de laudos de autoridades federales o de las juntas centrales de las entidades federativas en conflictos colectivos.

En los demás casos procederá ante los tribunales colegiados independientemente de si las violaciones alegadas se cometieron en el procedimiento o en la resolución definitiva. Procede además la revisión de las resoluciones que afecten ejidos, comunidades o pequeña propiedad o de sus miembros.

Se mantienen las normas sobre el recurso de revisión (25 de octubre de 1967, Díaz Ordaz).

— Se extiende la materia del amparo directo a toda la materia penal, laboral y civil federal o local. Se establece que la división de competencias, entre la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Colegiado que corresponda, será determinada por la ley. Se mantienen las normas sobre la revisión (*Diario Oficial* del 6 de agosto de 1979, López Portillo).

b) La Suprema Corte de Justicia conocerá sólo aquellos casos en que se cuestiona la violación de un precepto constitucional o se requiere fijar su interpretación definitiva.

Los tribunales colegiados de circuito serán competentes para conocer de todo tipo de amparo directo.

Se mantienen las reglas sobre el recurso de revisión de las resoluciones de los Tribunales Colegiados.

La Suprema Corte tiene la facultad de solicitar de los tribunales colegiados los asuntos en amparo o revisión que por sus características especiales así lo ameriten (10 de agosto de 1987, De la Madrid).

c) La Suprema Corte, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito o del procurador general de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten o de los recursos de revisión contra las sentencias de jueces de distrito que por su interés y trascendencia también lo ameriten (31 de diciembre de 1994, Zedillo).

d) Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los tribunales de circuito no admiten recurso a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución a juicio de la Suprema Corte y conforme a acuerdo general entrañe la fijación de un acuerdo de importancia y trascendencia (11 de junio de 1999, Zedillo).

c. Amparo indirecto

a) Se define su procedencia contra actos en juicio, fuera de juicio, terminado el juicio o que afecten a personas ajenas al mismo; en materia administrativa contra resoluciones no reparables mediante algún medio procesal; se interpondrá ante el juez de distrito que corresponda el recurso de revisión en caso de impugnación de leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de la Suprema Corte, de actos de autoridades federales y de violaciones al artículo 22 (garantías del proceso penal). En los demás casos el recurso se tramita ante los tribunales colegiados (16 de febrero de 1951, Alemán).

b) Procede la revisión de las sentencias de los jueces de Distrito ante la Suprema Corte cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo por estimarlos directamente violatorios de la Constitución, normas generales de carácter federal o local, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad y en los supuestos de invasión de competencias. Todas las demás revisiones las conocerán los tribunales colegiados (10 de agosto de 1987, De la Madrid).

d. Amparo agrario

a) Se priva del juicio de amparo a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias (1o. de enero de 1934, Rodríguez).

Se concede el juicio de amparo contra cualquier afectación a los propietarios o poseedores de predios agrícolas o ganaderos a los que se les haya expedido certificado de inafectabilidad (12 de febrero de 1947, Alemán).

Se derogan las disposiciones por entrar en vigor un nuevo estatuto agrario (6 de enero de 1992, Salinas).

b) No procederá el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia cuando se reclamen actos que puedan privar de la propiedad o de la posesión a ejidos, comunidades o sus miembros o los derechos colectivos del grupo (2 de noviembre de 1962, López Mateos).

c) Procede la revisión de las resoluciones de los jueces de distrito en caso de reclamaciones de ejidos, comunidades o pequeña propiedad cuando la autoridad responsable sea federal (25 de octubre de 1967, Díaz Ordaz). La disposición fue derogada (20 de marzo de 1984, Echeverría).

d) En los juicios de amparo, cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o posesión a ejidos o comunidades o a comuneros o ejidatarios, deberán recabarse pruebas y celebrar se diligencias para precisar los derechos agrarios, y en esos casos no procederá el sobreseimiento por inactividad ni la caducidad de la instancia; tampoco cuando se reclaman actos que afecten los derechos colectivos de los núcleos de población (7 de abril de 1986, De la Madrid).

C. *Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad*

a) Se faculta a la Suprema Corte de Justicia para conocer de controversias constitucionales, conflictos jurídicos entre poderes federales y locales, o de ellos entre sí y de acciones de inconstitucionalidad a favor de las minorías parlamentarias afectadas por decisiones presuntamente contrarias a la Constitución tomadas por las mayorías.

b) Se amplía la competencia de la Suprema Corte de Justicia para resolver las controversias que involucren a órganos del Distrito Federal con poderes estatales o locales (25 de octubre de 1993, Salinas).

c) Se define el carácter de la Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional. Se definen y regulan las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, estableciéndose un régimen completo. Se excluye la materia electoral de las controversias y de las acciones contra normas de carácter general (31 de diciembre de 1994, Zedillo).

d) Se otorga competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer de todas las acciones de inconstitucionalidad incluyendo la materia electoral. Se concede la acción de inconstitucionalidad a los partidos políticos en caso de leyes electorales (22 de agosto de 1996, Zedillo).

e) Se exceptúa del conocimiento por la Suprema Corte de las controversias constitucionales, las relativas a límites entre los estados y se ubican en el Senado (8 de diciembre de 2005, Fox).

D. *Jurisprudencia obligatoria y tesis contradictorias*

a) Se establece la jurisprudencia obligatoria de los tribunales del Poder Judicial Federal respecto al juicio de amparo en los términos que fije la ley.

Se faculta a los ministros, las salas, los tribunales de circuito y al procurador de la República a denunciar tesis contradictorias (19 de febrero de 1951, Alemán). Se extiende ese derecho a las partes (25 de octubre de 1967, Díaz Ordaz).

b) Se extiende la jurisprudencia obligatoria a todos los asuntos de competencia de los tribunales federales y a normas generales federales y locales (25 de octubre de 1967, Díaz Ordaz).

E. *Justicia electoral*

a) Se faculta a la Suprema Corte de Justicia para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan violaciones del voto público en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso electoral (6 de diciembre de 1977, López Portillo).

b) Se establece el Tribunal Electoral. Los magistrados seán electos por la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República (6 de abril de 1990, Salinas).

c) El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para decidir en forma definitiva e inatacable las impugnaciones en materia electoral federal (3 de septiembre de 1993, Salinas; 19 de abril de 1994, Zedillo).

d) Se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal y se establece su normatividad básica. Los magistrados son nombrados por el Senado a propuesta de la Suprema Corte de Justicia (22 de agosto de 1996, Zedillo).

F. *Consejo de la Judicatura*

a) Se crea el Consejo de la Judicatura Federal como órgano de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal (31 de diciembre de 1994).

b) Se excluye a la Suprema Corte de Justicia de las funciones que se atribuyen al Consejo de la Judicatura (22 de agosto de 1996).

c) Se atribuye al Consejo de la judicatura la determinación del número, división por circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados de circuito y de los juzgados de distrito.

El Consejo de la Judicatura Federal obrará con independencia técnica y de gestión.

La Suprema Corte podrá solicitar al Consejo la expedición de acuerdos generales para asegurar un adecuado ejercicio de la función judicial federal; podrá también, en su caso, revisar y revocar dichos acuerdos.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables salvo las que se refieran a designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces que podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia.

G. *Justicia administrativa*

a) En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal siempre que estén dotados de autonomía para dictar sus fallos (30 de diciembre de 1946, Alemán).

b) Se instituye directamente lo contencioso administrativo: las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, procediendo la impugnación de las sentencias definitivas ante la Suprema Corte de Justicia mediante el recurso de revisión, que se sujeta a los trámites que establezca la Ley de Amparo (25 de octubre de 1967, Díaz Ordaz).

c) Se establece la facultad del Congreso para crear por ley tribunales de lo contencioso administrativo; se ordena que el recurso de revisión contra las resoluciones de los tribunales administrativos procederá ante los tribunales colegiados de circuito (10 de agosto de 1987, De la Madrid); se incluyen los tribunales contenciosos del Distrito Federal (25 de octubre de 1993).

5. *Sistema federal*

A. *Facultades federales y facultades concurrentes*

a) Se federaliza la materia del trabajo; se establece una jurisdicción concurrente en la aplicación de la ley.

Se excluye de la aplicación por las autoridades de los estados de las leyes del trabajo en asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de

transportes concesionados, minería, hidrocarburos y trabajos en el mar y zonas marítimas. Se declara de utilidad pública la Ley del Seguro Social (6 de septiembre de 1929, Portes Gil).

Más adelante se excluye la industria textil (27 de abril de 1933, Rodríguez), las controversias derivadas de las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones (18 de enero de 1934, Rodríguez), industria eléctrica (14 de diciembre de 1940, Ávila Camacho), industria cinematográfica, hulera, azucarera, hidrocarburos, empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, que actúen en virtud de un contrato o concesión federal (no sólo de transporte e industrias conexas), que efectúen trabajos en zonas federales y aguas territoriales, conflictos que afecten a dos o más entidades federativas o contratos colectivos obligatorios en más de una entidad federativa (18 de noviembre de 1942, Ávila Camacho), industria petroquímica, metalúrgica, siderúrgica y cemento (21 de noviembre de 1962, López Mateos), industria automotriz, productos químicos farmacéuticos, medicamentos, celulosa y papel, aceites y grasas vegetales, empaçado y enlatado de alimentos y bebidas envasadas (6 de febrero de 1975, Echeverría), industria calera, de madera básica, vidriera, tabacalera, materias que se encuentran dentro de la jurisdicción federal en aguas territoriales o en la zona económica exclusiva, conflictos que derivan del cumplimiento por los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de los trabajadores y de seguridad e higiene en el trabajo (9 de enero de 1978, López Portillo).

b) Se incluyen como materia legislativa exclusivamente federal la materia de trabajo (6 de septiembre de 1929, Portes Gil), industria eléctrica, nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros (18 de enero de 1934, Rodríguez), industria cinematográfica (18 de enero de 1935, Cárdenas), cuestiones sobre límites de derechos comunales (6 de diciembre de 1937, Cárdenas), hidrocarburos (18 de noviembre de 1942, Ávila Camacho), juego con apuestas y sorteos (29 de diciembre de 1947, Alemán) monumentos arqueológicos, artísticos o históricos (13 de enero de 1966, Díaz Ordaz), características y uso de bandera, escudo e himno nacionales (24 de octubre de 1967, Díaz Ordaz), revisar las medidas del Consejo de Salud contra sustancias enervantes (6 de julio de 1971, Echeverría), autorización para portar armas (22 de octubre de 1971, Echeverría), industria nuclear (6 de febrero de 1975, Echeverría) planeación nacional del desarrollo económico y social (3 de febrero de 1983, De la Madrid), programación y ejecución de acciones de orden económico (3

de febrero de 1983, De la Madrid); promoción de la inversión mexicana, regulación de la inversión extranjera, transferencia de tecnología y promoción de conocimientos científicos y tecnológicos (3 de febrero de 1983, De la Madrid); organismos y empresas del Estado que manejen sectores estratégicos o prioritarios; evitar monopolios, obstáculos a la libre competencia y concurrencia, fijar precios máximos, proteger al consumidor, regular áreas estratégicas y prioritarias y normar al banco central (3 de febrero de 1983, De la Madrid); establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y obligación de inscripción (6 de abril de 1990, Salinas); culto público, asociaciones religiosas e Iglesias (8 de enero de 1992, Salinas); reglamentación del procedimiento en controversias y acciones de inconstitucionalidad (25 de octubre de 1993, Zedillo); facultad a las autoridades para conocer delitos del orden común cuando tengan conexidad con delitos federales (3 de julio de 1996, Zedillo); vestigios y restos fósiles (21 de septiembre de 2000, Zedillo), seguridad nacional (5 de abril de 2004, Fox).

c) Se establecen y agrupan las contribuciones específicamente federales: comercio exterior (se suprime como facultad de los estados), aprovechamiento y explotación de recursos naturales propiedad de la nación; instituciones de crédito y de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y especiales sobre algunos renglones industriales (energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina y derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel, explotación forestal; se establece el principio de la participación de las entidades federativas, en tales contribuciones las legislaturas fijarán porcentaje a los municipios en el de industria eléctrica; se prohíbe a los estados gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autoriza (24 de octubre de 1942, Ávila Camacho). Se agrega producción y consumo de cerveza (10 de febrero de 1949, Alemán).

d) Los empréstitos contratados por Federación o estados serán destinados para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten en razón de la suspensión de garantías. Los estados y municipios sólo podrán celebrar empréstitos destinados a producir directamente un incremento en sus ingresos (30 de diciembre de 1946, Alemán). Más adelante se estable-

ce la misma condición para organismos descentralizados y empresas de participación estatal (21 de abril de 1981, López Portillo).

e) Se reconocen expresamente las facultades concurrentes que ya existían en materias de vías de comunicación y salubridad. Acorde con el derecho de la nación de imponer en todo tiempo a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques; se ordena a los estados expedir su legislación de acuerdo con la ley federal de la materia y se ordena la plantación y regulación en forma conjunta (Federación, estados y municipios) de zonas conurbadas (6 de febrero de 1976, Echeverría).

Con el mismo fundamento se establece la concurrencia de facultades en protección al medio ambiente (10 de agosto de 1987, De la Madrid).

f) Se establecen facultades concurrentes en materia educativa (13 de diciembre de 1934, Cárdenas), de seguridad pública (31 de diciembre de 1994, Zedillo), protección civil, deporte (28 de junio de 1999, Zedillo), turismo (29 de septiembre de 2003, Fox), pesca y acuicultura (27 de septiembre de 2004, Fox).

B. *Estados*

a) Se establecen reglas para determinar proporcionalmente a la población, el número de representantes en las legislaturas de los estados (20 de agosto de 1928, Calles).

b) Prohibición absoluta de reelección a los gobernadores provenientes de la elección popular.

— Las elecciones de gobernador y legislativas locales serán directas.

— Prohibición de la reelección de diputados locales para el periodo siguiente (29 de agosto de 1933, Rodríguez).

c) Prohibición de gravar el acopio o la venta de tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores a las que señale el Congreso de la Unión (24 de octubre de 1942, Ávila Camacho).

d) Se aumenta de cuatro a seis años el periodo de encargo de los gobernadores (8 de enero de 1943, Ávila Camacho).

e) Restricción a los empréstitos estatales a destinarse a inversiones públicas (30 de diciembre de 1946, Alemán).

f) En materia de asentamientos humanos, se faculta a estados y municipios para legislar y reglamentar en materia de centros urbanos de acuerdo con la ley de la materia en las esferas relativas de competencia para planear y regular junto con la Federación zonas conurbadas (6 de febrero de 1976, Echeverría).

g) Se ordena introducir el sistema de diputados por representación proporcional en los estados y municipios de más de 300 000 habitantes, más adelante se extiende a todos los municipios (6 de diciembre de 1977, López Portillo; 17 de marzo de 1987, De la Madrid).

h) Se ordena a los estados establecer su régimen de responsabilidades de servidores públicos (28 de diciembre de 1982, De la Madrid).

i) Se autoriza la celebración de convenios Federación-estados para ejercicio de funciones, ejecución de obras, administración y servicios públicos (3 de febrero de 1983, De la Madrid).

j) Se separan las disposiciones relativas a la organización política de los estados en general de las del municipio. Se sistematizan y unifican las normas de organización del Ejecutivo y Legislativo estatales. Se regula la organización judicial de los estados sobre la base de la garantía de la independencia de jueces y magistrados; se determinan la eficiencia, probidad y competencia como base de los nombramientos. Se hace obligatoria la inamovilidad. Se establece la justicia contenciosa administrativa a nivel estatal (17 de marzo de 1987, De la Madrid).

k) Se ordena a los estados establecer organismos de protección a los derechos humanos (28 de enero de 1992, Salinas).

l) Se establece la obligación de las entidades federativas de practicar el aseguramiento de objetos, instrumentos y productos del delito atendiendo a los requerimientos de otra entidad o de la federación (3 de septiembre de 1993, Salinas).

m) Los magistrados de los tribunales locales deberán cumplir los mismos requisitos de los ministros de la Suprema Corte (*Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1994).

n) Se establecen reglas para las elecciones locales, sufragio universal libre, secreto y directo, con reconocimiento de partidos políticos, organismos electorales, medios de impugnación y jurisdicción electoral (22 de agosto de 1996, Zedillo).

o) Se ordena a los estados establecer un sistema de justicia para adolescentes (12 de diciembre de 2005, Fox).

C. *Municipio*

a) Desaparición de los municipios del Distrito Federal (20 de agosto de 1928, Calles).

b) No reelección de los miembros de los ayuntamientos para el periodo siguiente (29 de abril de 1933, Rodríguez).

c) Se introduce el voto femenino, activo y pasivo, en las elecciones municipales (4 de diciembre de 1947, Alemán).

d) Se faculta a los municipios para, en su esfera de competencia, expedir reglamentos relativos a asentamientos humanos (6 de febrero de 1975, Echeverría).

e) Estatuto municipal:

— Se definen los servicios públicos municipales.

— Se establecen contribuciones específicamente municipales (propiedad inmobiliaria, participaciones federales directas e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo).

— Se confieren al municipio facultades expresas para expedir, con arreglo a las normas locales, bandos de policía y buen gobierno, circulares y disposiciones administrativas.

— Se les especifican sus facultades en materia de desarrollo urbano.

— Se autorizan convenios Estado-municipio e intermunicipales (3 de febrero de 1983, De la Madrid).

f) Se separan las disposiciones relativas a la organización política de los estados en general de las del municipio (17 de marzo de 1987, De la Madrid).

g) Se establece que el municipio será gobernado y no sólo administrado; se prevén las suplencias de los miembros de los ayuntamientos; se prevén consejo, municipales nombrados por las legislaturas de los estados en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento, por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros.

Se detalla el contenido de las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados; se detallan las competencias municipales y se agregan la seguridad pública, policía preventiva y tránsito.

Las asociaciones de municipios pertenecientes a dos o más estados requieren la aprobación de las legislaturas de éstos. Los ayuntamientos propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas que sirvan de base al cobro de contribuciones sobre propiedad inmobiliaria (23 de diciembre de 1999, Zedillo).

D. *Distrito Federal*

a) Régimen inicial de sujeción a los poderes federales:

- Los nombramientos y coberturas temporales de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia pasan a ser facultades presidenciales con aprobación de la Cámara de Diputados (20 de agosto de 1928, Calles).
- El gobierno del Distrito Federal lo ejercerá el presidente de la República a través del órgano u órganos que determine la ley en lugar de un gobernador como lo establecía el texto constitucional original (20 de agosto de 1928, Calles).

Estas disposiciones fueron derogadas por reformas posteriores.

b) Se introduce el referéndum facultativo y la iniciativa popular en la elaboración de leyes y reglamentos (6 de diciembre de 1977, López Portillo).

c) Reforma del Distrito Federal y nuevo estatuto:

- Se crea la Asamblea de representantes integrada por 40 de mayoría y 26 de representación proporcional electos cada tres años con facultades de expedir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno sin contradecir leyes y decretos en una gran variedad de materias; proponer al presidente de la República la atención a problemas prioritarios a efecto de que los considere en el presupuesto de egresos y recibir los informes sobre ejecución del presupuesto, así como elaborar un informe anual que remitirá a la Cámara de Diputados para ser considerado en la revisión de la cuenta anual; realizar consultas públicas; aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haga el presidente e iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en materias del Distrito Federal. Los miembros de la Asamblea gozan de inviolabilidad parlamentaria.
- Se establecen los principios básicos de independencia judicial y la organización del Tribunal Superior de Justicia; se establece la justicia contenciosa administrativa (10 de agosto de 1987, De la Madrid).
- Se expiden reglas para aplicar la representación proporcional de los 26 representantes a la Asamblea de Representantes (6 de abril de 1990, Salinas).

- Se establece que la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se reforman las bases constitucionales del Distrito Federal.

El Congreso de la Unión expide el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal del cual se fijan las bases:

Actúan en el Distrito Federal órganos federales: Congreso de la Unión, el presidente de la República y órganos locales:

- La Asamblea de Representantes.
- El jefe del Distrito Federal.
- El Tribunal Superior de Justicia.

Las competencias en el Distrito Federal quedan compartidas.

El Congreso de la Unión conserva la facultad legislativa excepto en materias específicas: la Asamblea aprueba el presupuesto de egresos, la cuenta anual y expide la ley de ingresos local.

El presidente nombra al jefe del Distrito Federal; aprueba el nombramiento que éste haga del procurador de Justicia local; tiene el mando de la fuerza pública y nombra al servidor público que la tenga a su cargo; envía anualmente al Congreso la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal e inicia leyes y decretos ante la Asamblea; tiene iniciativa y facultad de veto; promulga y publica las leyes respectivas.

La Asamblea de Representantes conserva su estructura; actúa en dos periodos de sesiones; tiene competencia legislativa limitada; tienen derecho de iniciativa los miembros de la propia Asamblea, el presidente de la República y el jefe del Distrito Federal.

La Asamblea puede presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.

El jefe del Distrito Federal es nombrado por el presidente de la República de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes y habrá de ser ratificado por dicho órgano; dura en su encargo seis años y no podrá volver a desempeñar el cargo. Podrá ser removido por el Senado o por la Comisión Permanente por causas graves.

El Tribunal Superior de Justicia se integra con magistrados nombrados por el jefe con aprobación de la Asamblea; durarán en su cargo seis años y podrán ser ratificados. Cesa la intervención de los poderes federales en la Judicatura local (25 de octubre de 1993, Salinas).

Se consolidan las bases constitucionales del Distrito Federal: se extiende la competencia legislativa de la ahora denominada Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el Congreso legisla en todas las demás materias; se le reserva dictar el Estatuto de Gobierno, legislar la materia de deuda pública y las disposiciones que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión. Fija además las bases que rijan las elecciones locales.

La Asamblea tiene la facultad de nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta del jefe de gobierno del Distrito Federal. La facultad legislativa de la Asamblea es amplísima.

El jefe de gobierno del Distrito Federal provendrá de la elección popular directa. Puede ser removido por el Senado por causas graves, que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público del Distrito Federal, en tal caso el presidente de la República propondrá al Senado su sustituto.

Se establecen órganos político administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal; los titulares provendrán de la elección popular directa.

El Tribunal Superior de Justicia se integra por magistrados nombrados por la Asamblea Legislativa a propuesta del jefe de gobierno; durarán seis años transcurridos los cuales sólo podrán ser removidos en razón de las disposiciones relativas a responsabilidad de servidores públicos. Se crea un Consejo de la Judicatura Local (31 de diciembre de 1994 y 22 de agosto de 1996, Zedillo).

6. Responsabilidad del Estado y de los servidores públicos

a) Nuevo régimen de responsabilidades de servidores públicos: se acuña el concepto de servidor público; se definen los sujetos de responsabilidad a nivel federal; se incorpora a los titulares de los poderes estatales por violaciones a la Constitución y manejo indebido de fondos y recursos federales; se ordena a los estados establecer un régimen de responsabilidad a nivel local; se atribuyen a los sujetos responsabilidades políticas, penales y

administrativas; se ordena a los legisladores tipificar y sancionar el enriquecimiento ilícito; se precisa el juicio político por violaciones a la Constitución y leyes federales y se definen los posibles sujetos federales y locales, las sanciones correspondientes y los procedimientos; se precisa el juicio de procedencia en materia penal; se elimina la destitución por “mala conducta” de los servidores judiciales; se extiende la licitación a adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones y se establece el principio de eficiencia, eficacia y honradez en el manejo de los recursos económicos del Estado (28 de diciembre de 1982, De la Madrid).

b) Se crea la responsabilidad objetiva y directa del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares; tendrán éstos derecho a la indemnización correspondiente (14 de junio de 2002, Fox).

c) Como consecuencia de las dos reformas anteriores, se cambió la denominación del título cuarto para quedar finalmente “De las responsabilidades de servidores públicos y patrimonial del Estado”.

7. Fuerzas armadas

Reconocimiento de la fuerza aérea nacional como institución armada junto con el ejército y la marina; se establece la igualdad de su jerarquía con las anteriores y se reconoce al “comandante de aeródromo” como parte de los cargos en que se exige ser mexicano por nacimiento (10 de febrero de 1944, Ávila Camacho).

8. Capítulo económico

A. Definición de principios

a) Se inscribe en la Constitución un capítulo económico en cuatro artículos.

Se establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional; el reconocimiento de la participación de tres sectores: público, privado y social y la colaboración entre los mismos; se definen las tareas que en forma exclusiva corresponden al sector público, el apoyo al sector social y el aliento y protección al sector privado.

Se establece el sistema de Planeación Democrática del Desarrollo cuyos objetivos son los fines del proyecto nacional establecidos en la Constitu-

ción; en consulta con todos los sectores se elabora un plan nacional de desarrollo obligatorio para la administración pública.

Se establecen la justicia agraria y la obligación del Estado de promover las condiciones para el desarrollo rural integral.

Se definen con claridad las garantías de libre concurrencia al mercado y de libre competencia dentro del mismo; se faculta al legislador para señalar precios máximos a los artículos, materiales o productos necesarios para la economía nacional o el consumo popular así como para imponer modalidades a su distribución; se definen las áreas estratégicas que ejercerá en forma exclusiva el Estado y las prioritarias donde participa por sí o con los sectores social y privado.

— Se delimitan los sectores estratégicos y prioritarios.

— Se faculta al Congreso para expedir la legislación correspondiente a estas materias (3 de febrero de 1983, De la Madrid).

b) Se califica al desarrollo como sustentable (de acuerdo con los avances del derecho internacional en materia de medio ambiente) (28 de junio de 1999, Zedillo).

B. Sectores estratégicos y prioritarios

a) Se prohíbe el otorgamiento de concesiones para la explotación del petróleo y de los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos y gaseosos quedando aquélla reservada a la nación (9 de noviembre de 1940, Ávila Camacho).

b) Corresponde exclusivamente a la nación la transformación distribución y abasto de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público; se excluye la concesión a particulares en esta actividad (29 de diciembre de 1960, López Mateos).

c) Corresponde a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares; se prohíben las concesiones tratándose de minerales radioactivos; se incluye la facultad legislativa respectiva en el Congreso (6 de febrero de 1975, Echeverría).

d) El servicio de banca y crédito sólo lo prestará el Estado; se otorgan facultades al Congreso para legislar en la materia (antes se facultaba para legislar sobre “instituciones de crédito”); se sujeta a los trabajadores bancarios al régimen laboral con plenos derechos (17 de noviembre de 1982,

López Portillo). Estas disposiciones fueron derogadas al privatizarse de nuevo la banca (27 de junio de 1990, Salinas).

e) Se establecen como áreas estratégicas, exclusivas del Estado (además de correos, telégrafos, radiotelegrafía y acuñación de moneda y emisión de billetes) la comunicación vía satélite, petróleo, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, y se deja a la ley la determinación de áreas prioritarias donde el Estado puede asociarse con los sectores privado y social (3 de febrero de 1983, De la Madrid).

f) La comunicación vía satélite y los ferrocarriles pasan a ser áreas prioritarias (2 de marzo de 1995, Zedillo).

9. *Capítulo social*

A. *Derechos e instituciones agrarias*

a) Reforma agraria:

- Se modifica la Ley de 6 de enero de 1915 que fue incorporada a la Constitución: se suprimen los recursos legales de los afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias conservando el derecho a la indemnización correspondiente; se protege de afectaciones a la pequeña propiedad en explotación (15 de enero de 1932, Ortiz Rubio).
- Se abroga la Ley del 6 de enero de 1915 y sus principios se incorporan a la Constitución estableciéndose un régimen de nulidades de los actos agrarios que se realizaron despojando de sus tierras a pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y sentándose las bases para dotar de tierras a los núcleos de población carentes de ellas: se protege la pequeña propiedad agrícola en explotación y se faculta a los órganos legislativos a fijar su extensión. Se crean autoridades agrarias mixtas dependientes del Ejecutivo quien adquiera la facultad de suprema autoridad agraria (10 de enero de 1934, Rodríguez).

Estas disposiciones quedaron derogadas al darse por terminada la reforma agraria.

b) Se declaran de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales existen entre los diversos núcleos de población (6 de diciembre de 1937, Cárdenas).

c) Se determina la superficie o unidad individual de dotación en ejidos en un mínimo de diez hectáreas de riego o humedad o a sus equivalentes en otras clases de tierras; se define como pequeña propiedad la que no exceda de cien hectáreas en los términos anteriores. Se establecen equivalencias en riego, temporal y agostadero. Se determina como propiedad ganadera la suficiente para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor (12 de febrero de 1947, Alemán).

d) Se impone al Estado el deber de promover las condiciones para el desarrollo rural integral y de tomar las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria (3 de febrero de 1983, De la Madrid).

e) Se da por terminada la reforma agraria; se suprime el derecho de la nación de fraccionar latifundios como modalidad a la propiedad en virtud del interés público y el derecho de reclamar dotaciones de tierra; se pueden aportar las tierras de uso común como capital de sociedades; se autoriza a las sociedades mercantiles por acciones a ser propietarios de terrenos rústicos hasta 25 veces los límites señalados para la pequeña propiedad; ejidatarios y comuneros pueden asociarse y pactar el uso de sus parcelas; por decisión de la asamblea pueden desincorporarse y transformarse en pequeña propiedad; se revisan los límites de la pequeña propiedad; cuando se mejore la calidad de las tierras ésta seguirá considerándose pequeña propiedad; cuando se realicen mejoras en usos agrícolas en propiedades ganaderas no podrán exceder de los límites de la pequeña propiedad agrícola; se suprimen las autoridades agrarias y se establecen tribunales autónomos y de plena jurisdicción (6 de enero de 1992, Salinas).

B. Derechos e instituciones laborales

En la sección 1 literal A, sobre garantías individuales, se relacionaron las reformas sobre libertad de trabajo y sus limitaciones.

Se señaló ya en el apartado 5, literal A, la federalización de la materia del trabajo y el establecimiento de la jurisdicción local y federal; se incluye así mismo la extensión en la jurisdicción federal en fecha posterior de diversas materias y la expedición de una Ley del Seguro Social.

a) La Junta Central de Conciliación y Arbitraje en cada estado puede suplir a las comisiones especiales del salario mínimo a nivel municipal que en principio tenían la facultad de fijarlo (4 de noviembre de 1933, Rodríguez). Se deroga por reformas posteriores.

b) Se reconoce implícitamente el derecho de huelga a los trabajadores fabriles militares, y su condición de civiles al borrarse la exclusión expresa que de ellos se hacía en el texto original por considerárseles miembros del ejército (31 de diciembre de 1938, Cárdenas).

c) Establecimiento de un régimen laboral especial, garantías sociales, derechos individuales, colectivos y un régimen de seguridad social a favor de los trabajadores y empleados al servicio de los poderes de la unión y de los gobiernos del Distrito y territorios federales (5 de diciembre de 1960, López Mateos).

d) Se determina que los salarios de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión y del Distrito y territorios federales en ningún caso podrán ser disminuidos durante su vigencia ni podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades federativas (27 de noviembre de 1961, López Mateos).

e) La prohibición de trabajo de menores se eleva de 12 a 14 años.

Los salarios mínimos se dividen en generales, vigentes en una o varias zonas económicas y profesionales, aplicables en ramas determinadas de la actividad económica.

Los salarios mínimos se fijarán por comisiones regionales y serán sometidos a su aprobación de una comisión nacional, unas y otras con composición tripartita.

La participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas se determinará por una comisión nacional tripartita que fijará los porcentajes de acuerdo con los estudios económicos que realice.

La ley determinará los casos en que el patrón podrá ser eximido de cumplir el contrato de trabajo mediante una indemnización (21 de noviembre de 1962, López Mateos).

f) Se hace efectiva la obligación patronal de proporcionar habitaciones a los trabajadores mediante aportaciones a un fondo nacional de la vivienda.

Se declara de utilidad pública la ley respectiva que establezca un sistema de financiamiento (14 de febrero de 1971, Echeverría).

g) Se establece la obligación del gobierno federal y la de los del Distrito Federal y territorios de proporcionar vivienda a los trabajadores a través de un fondo nacional de vivienda; en términos similares los miembros de las fuerzas armadas gozarán de tal derecho (10 de noviembre de 1972, Echeverría).

h) Se prohíbe todo trabajo después de las diez de la noche a los menores.

- Se establece descanso obligatorio de las mujeres de seis semanas anteriores e igual periodo posterior al parto; obligación patronal de tomar las medidas adecuadas para proteger a las mujeres embarazadas.
- Se da prioridad a quienes representen la única fuente de ingresos familiares en el servicio para la colocación de trabajadores.
- La Ley del Seguro Social comprenderá seguros encaminados a la protección de campesinos no asalariados.
- Se establecen derechos de escalafón para trabajadores al servicio del Estado y protección a la mujer durante el embarazo y antes y después del parto (31 de diciembre de 1974, Echeverría).

i) Obligación de las empresas de más de 200 trabajadores de reservar áreas para actividades municipales y de recreo (9 de enero de 1978, López Portillo).

j) Obligación de las empresas de proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores (9 de enero de 1978, López Portillo).

k) Se establece el 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 (19 de diciembre de 1978, López Portillo).

l) Incorporación de los trabajadores bancarios al régimen del apartado B), como consecuencia de la nacionalización bancaria (17 de noviembre de 1982, López Portillo). Se limita la aplicación del régimen del apartado B sólo a trabajadores que formen parte de entidades administrativas bancarias oficiales; consecuencia de la privatización bancaria posterior (27 de junio de 1990, Salinas).

m) Se establecen comisiones especiales de carácter consultivo para auxiliar a la Comisión Nacional del Salario Mínimo (23 de diciembre de 1986, De la Madrid).

n) Los trabajadores del banco central fueron incorporados al apartado B (20 de agosto de 1993, Salinas).

o) Los conflictos entre el Poder Judicial y sus trabajadores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal: los que se susciten entre la Suprema Corte y sus empleados serán resueltos por ésta (31 de diciembre de 1994, Zedillo).

p) Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y miembros de las instituciones judiciales se regirán laboralmente por sus propias leyes (8 de marzo de 1999, Zedillo).

q) Se autoriza a la remoción del cargo sin obligación de reinstalación a los miembros de las instituciones policiales que no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes señalan para permanecer en ellas en el momento de la remoción (8 de mayo de 1999, Zedillo).

10. *Nacionalidad*

a) Se establece el *jus soli* para que junto con el *jus sanguinis* determine la nacionalidad mexicana; se reconoce la nacionalidad mexicana sin exigirles opción de escoger al llegar a su mayoría de edad, a los nacidos en la República de padres extranjeros; el *jus sanguinis* se extiende a los nacidos en el extranjero, de padre mexicano y madre extranjera o de madre mexicana y padre desconocido así como los que nazcan a bordo de aeronaves mexicanas; se simplifica la adquisición de la nacionalidad mexicana por naturalización suprimiendo los requisitos de residencia. Se regula la pérdida de la nacionalidad por la adquisición voluntaria de una extranjera, uso de títulos nobiliarios que impliquen sumisión al extranjero y siendo mexicanos por naturalización residan por más de cinco años en su país de origen o si se hacen pasar por extranjeros u obtienen pasaporte extranjero. Se precisa la facultad del Congreso para legislar sobre nacionalidad (18 de enero de 1934, Rodríguez).

b) Se establece la necesidad de ser mexicano por nacimiento a todo el personal que tripule embarcaciones y aeronaves mexicanas para desempeñar el cargo de capitán de Puerto, servicios de practica y función de agente aduanal (15 de diciembre de 1934, Cárdenas).

Se extiende al personal de aeronaves y a los comandantes de aeródromo (10 de febrero de 1944, Ávila Camacho).

c) Se excluye la mención “padre desconocido” para otorgar la nacionalidad mexicana a los nacidos en el extranjero de madre mexicana (26 de diciembre de 1969, Díaz Ordaz).

d) Se iguala, en beneficio de la mujer, la situación como mexicano por naturalización del cónyuge extranjero que establece su residencia en territorio nacional (31 de diciembre de 1974, Echeverría).

e) Se extiende la obligación de los mexicanos de enviar a sus hijos a escuelas primarias y secundarias (5 mayo 1993, Salinas). Se extiende la obligación respecto a la enseñanza preescolar (22 de julio de 2004, Fox).

f) Se concede la nacionalidad mexicana a los nacidos en el extranjero de padre o madre mexicanos por naturalización (20 de mayo de 1997, Zedillo).

g) Se decreta que ningún mexicano por nacimiento pierde su nacionalidad por la adquisición de una nacionalidad distinta (20 de marzo de 1997, Zedillo).

h) Se autoriza a quienes hayan perdido su nacionalidad mexicana por nacimiento, por haber adquirido voluntariamente una nacionalidad extranjera recuperar aquélla (22 de julio de 2004, Fox).

11. *Ciudadanía*

a) Se establece la pérdida de la ciudadanía por ayuda a extranjeros en reclamaciones contra la nación (18 de enero de 1934, Rodríguez).

b) Se introduce el voto femenino activo y pasivo en las elecciones municipales (12 de febrero de 1947, Alemán).

c) La única reforma constitucional hecha durante los seis años del periodo presidencial de Adolfo Ruiz Cortines fue la concesión a la mujer de la ciudadanía, lo que le dio acceso a la plenitud de los derechos políticos. Tal reforma hizo innecesario el otorgamiento expreso del voto femenino en las elecciones municipales por lo cual éste se eliminó del texto constitucional que lo establecía (17 de octubre de 1953, Ruiz Cortines).

d) Se determina la calidad de ciudadano a los 18 años independientemente de que varones y mujeres estén o no casados (22 de diciembre de 1969, Díaz Ordaz).

e) Se establece la obligación de registrarse en el Registro Nacional de Ciudadanos (6 de abril de 1990, Salinas).

f) La prerrogativa de asociación en asuntos políticos se ejerce libre y pacíficamente (6 de abril de 1990, Salinas) y en forma individual (22 de agosto de 1996, Zedillo).

12. *Territorio y derechos reales y soberanos de la nación*

a) Se divide el Territorio de Baja California en Norte y Sur (7 de febrero de 1931, Ortiz Rubio).

b) Se divide el Territorio de Quintana Roo, desapareciendo como entidad federativa, entre Yucatán y Campeche (19 de diciembre de 1931, Ortiz Rubio).

c) Se elimina la Isla de la Pasión como parte del territorio nacional por haberla perdido México en un arbitraje internacional (18 de enero de 1934, Rodríguez).

d) Se incorporan al territorio nacional las islas adyacentes a los estados de Yucatán y Campeche (22 de marzo de 1934, Rodríguez).

e) Se reconstruye el territorio de Quintana Roo y se incorpora como parte integrante de la Federación, restituyéndole Yucatán y Campeche el territorio recibido por reformas constitucionales anteriores quedando aquellos límites (16 de enero de 1935, Cárdenas).

f) Se extiende el concepto de las aguas nacionales. Se autoriza que las aguas del subsuelo puedan ser libremente alumbradas reservándose el Ejecutivo la facultad de reglamentar y establecer vedas (21 de abril de 1945, Ávila Camacho).

g) Se amplía la capacidad para adquirir el dominio de tierras a los estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones (2 de diciembre de 1948, Alemán).

h) Se crea el Estado de Baja California desapareciendo el territorio de Baja California Norte (16 de enero de 1952, Alemán).

i) La incorporación al territorio nacional de la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; las aguas marítimas interiores, con la extensión y límites y modalidades que fije el derecho internacional; y el espacio aéreo situado sobre el territorio nacional en los términos que dicte el derecho internacional; se incluye expresamente a los mares territoriales como parte del territorio y no sólo como propiedad de la nación. Extensión de la propiedad de la nación sobre tales territorio, y extensión de la jurisdicción federal sobre los mismos (20 de enero de 1960, Díaz Ordaz).

j) El gobierno federal puede establecer reservas territoriales y suprimirlas (20 de diciembre de 1960, Díaz Ordaz).

k) Los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo se erigen en estados. Desaparece la figura geográfico política de “territorio” de la Constitución que la contenía en diversos artículos (8 de octubre de 1974, Echeverría).

l) Se incluye a los asentamientos humanos como modalidad que la nación puede imponer a la propiedad privada; se dan bases constitucionales para su regulación (6 de febrero de 1976, Echeverría).

m) Se establecen derechos de soberanía y jurisdicción federal sobre una zona económica exclusiva fuera del mar territorial, fijada a doscientos

tas millas náuticas a partir de la línea de base desde la cual se fija el mar territorial (6 de febrero de 1976, Echeverría).

n) Se incluye a la protección del equilibrio ecológico como modalidad que la nación puede imponer a la propiedad privada (10 de agosto de 1987, De la Madrid).

o) Se excluye el reparto de latifundio como modalidad que la nación puede imponer a la propiedad privada (6 de enero de 1992, Salinas).

p) Las asociaciones religiosas adquieren capacidad para adquirir, poseer o administrar los bienes necesarios para su objeto (20 de enero de 1992, Salinas).

13. *Iglesia-Estado*

Se excluyó como parte del nuevo estatuto de las Iglesias la prohibición de las corporaciones religiosas y de sus miembros de impartir educación; se autorizan actos religiosos fuera de los templos de acuerdo con la ley; se reconoce personalidad jurídica a Iglesias y agrupaciones religiosas como asociaciones religiosas; se deroga la prohibición del voto religioso; libertad para ejercer el ministerio de cualquier culto con derecho a votar pero no a ser votado, ni realizar proselitismo político; ni para heredar por testamento de las personas que hayan auxiliado espiritualmente; queda prohibida la formación de agrupaciones políticas cuyo título tenga relación con alguna confesión religiosa (28 de enero de 1992, Salinas).

14. *Derecho internacional*

1o. Eliminación del corzo por haber sido proscrito por el derecho internacional desde el siglo XIX (21 de octubre de 1966, López Mateos).

2o. Se autoriza al Ejecutivo a reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (20 de junio de 2005, Fox).