

CAPÍTULO SEGUNDO

INSTRUMENTOS PROTECTORES DE LA CONSTITUCIÓN

I. LA DIVISIÓN DE PODERES

21. Pretendemos aplicar los conceptos anteriores de carácter genérico al ordenamiento positivo mexicano, y en esta dirección podemos afirmar que el instrumento político más significativo radica en la llamada división de poderes o de funciones, que actualmente se encuentra en crisis en cuanto a su formulación original. Lo importante en nuestros días no consiste en la separación de las tres funciones esenciales del poder del Estado —administración, legislación y jurisdicción, las cuales ya fueron señalados por Aristóteles—,²⁵ sino en el empleo de esta separación para encomendar dichas funciones a diversos organismos, con el objeto de evitar la concentración del poder mediante su limitación recíproca, que es la finalidad que le atribuyeron los promotores del principio: el inglés John Locke²⁶ y Carlos Luis de Secondat, barón de Montesquieu.²⁷ Estos autores influyeron decisivamente en las primeras Constituciones en sentido moderno; es decir, las expedidas en Estados Unidos y en la Francia revolucionaria,²⁸ en virtud del concepto de *checks and balances* (frenos y contrapesos), que no

25 Aristóteles, *La Política*, trad. de Julián Marías y María Araujo, Madrid, 1970, libro IV, capítulo XI, pp. 130-131.

26 Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. de José Carner, México, Fondo de Cultura Económica, 1941, capítulo XII, pp. 94-96.

27 Secondat, Carlos Luis de, barón de Montesquieu, *El Espíritu de las leyes*, trad. de Nicolás Estavánez y Matilde Huici, Buenos Aires, El Ateneo, 1951, libro XI, capítulo VI, pp. 202-212.

28 Vile, M. S. C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford, Oxford University Press, 1969, pp. 119-121.

obstante las transformaciones de los regímenes contemporáneos, todavía debe considerarse como un principio válido.

22. Lo que ha ocurrido en la realidad es que el dogma trinitario de las tres funciones distintas y un solo poder verdadero²⁹ se ha modificado profundamente en nuestra época y se ha vuelto mucho más complejo al agregarse otros elementos y formas de limitación del poder. Coincidimos con las penetrantes observaciones del destacado tratadista español Manuel García Pelayo, en cuanto consideró que no podía afirmarse que el mantenimiento y la funcionalidad jurídico-política de la división clásica de los poderes carezca de significación, sino que simplemente ha modificado su sentido. Su función es la de contribuir a la racionalidad del Estado democrático, al introducir factores de diferenciación y articulación en el ejercicio del poder político por las fuerzas sociales, y de obligar a los grupos políticamente dominantes a adaptar el contenido de su voluntad a un sistema de formas y de competencias, con la que se objetiva el ejercicio del poder.³⁰

23. El mismo García Pelayo cita las aportaciones del jurista alemán Winfried Steffani, quien distingue las siguientes categorías del citado principio de división de las funciones del poder político: a) *división horizontal*, que coincide con la tripartición clásica; b) *división temporal*, o sea, la duración limitada y la rotación en la titularidad del ejercicio del poder público; c) *división vertical o federativa*, que se refiere a la distribución del poder entre la instancia central y las regionales o locales; d) *división decisoria*, o sea, la participación de varios órganos

²⁹ Es un concepto de origen teológico, equivalente en cierta manera al de la Santísima Trinidad, de acuerdo con la expresión de Carl Schmitt, en el sentido de que "todos los conceptos sobresalientes de la moderna teoría del Estado son conceptos teológicos secularizados", en su estudio "Teología Política", en Schmitt, Carl, *Estudios políticos*, trad. de Francisco Javier Conde, Madrid, Doncel, 1975, pp. 65-93.

³⁰ García Pelayo, Manuel, *Transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977, pp. 68-72.

en las mismas funciones, y e) *división social de poderes* entre los estratos o grupos de la sociedad.³¹

24. En su sentido tradicional, algunos de estos principios, al menos los relativos a la división horizontal y vertical, fueron adoptados en nuestras diversas Constituciones. Sólo en el primer sentido, en las Constituciones de Apatzingán de 1814 y las centralistas de 1836 y 1843, pero también en el sector de la división vertical por las cartas federales de 1824, 1857 y la vigente de 1917, de acuerdo con el modelo del régimen federal adoptado por la carta estadounidense de 1787.³²

25. En cuanto a la modalidad temporal; es decir, la necesidad de que los titulares de los órganos del poder no permanezcan de manera indefinida en sus funciones, sino que los mismos deben tener una limitación temporal, a fin de que pueda lograrse la alternancia de dichos titulares, se han señalado plazos para el ejercicio de las funciones públicas, al menos por lo que se refiere a los titulares de los órganos Legislativo y Ejecutivo, ya que se considera que los miembros del Poder Judicial, salvo los de la mayor jerarquía, deben tener una permanencia más amplia por conducto del principio de la inamovilidad hasta la edad de retiro.

26. En efecto, de acuerdo con los artículos 83, 56 y 116, fracción I de la Constitución federal, tanto el presidente de la República como los senadores federales y los gobernadores de los estados permanecen seis años en sus cargos; en tanto que los diputados federales y los integrantes de las legislaturas

31 Steffani, Winfried, "Gewaltenteilung im demokratisch-pluralistischen Rechtsstaat" (la división de poderes en un Estado de derecho democrático y pluralista), en Rauschl, H. (ed.), *Zur heutigen Problematik der Gewalttrennung* (sobre la problemática actual de la separación de los poderes), Darmstadt, 1969, pp. 329 y ss.

32 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, núms. 58-59, enero-agosto de 1967, pp. 29-103, y Fix-Zamudio, Héctor, "El sistema presidencialista y la división de poderes", *La Universidad Nacional y los problemas nacionales*, t. III (vol. IX), *Política y Estado*, México, UNAM, 1979, pp. 85-155.

de los estados sólo tres años (artículos 51, 122 y 116, fracción II de la carta fundamental).

27. Un aspecto esencial de nuestra Constitución actual que obedece al principio de la división temporal es el de la no reelección, que es absoluta tratándose del titular del Ejecutivo federal y de los gobernadores de los estados (artículos 83, y 116, fracción I, párrafo tercero); y sólo para el período inmediato en cuanto a los diputados y senadores de la Federación y de los diputados locales, así como respecto de los miembros de la ahora Asamblea Legislativa del Distrito Federal (artículos 59, 116, fracción II, segundo párrafo y 122, respectivamente, de la carta federal). Este principio de la no reelección absoluta del presidente de la República y de los gobernadores de los estados fue uno de los fundamentos básicos de la Revolución iniciada en 1910, debido a la trágica experiencia histórica de dictaduras prolongadas, especialmente la del general Porfirio Díaz, quien paradójicamente llegó a la presidencia en el año de 1876 por medio de una rebelión militar que postulaba también el principio de la no reelección; pero, una vez en el poder, logró sucesivas reformas a la Constitución federal hasta lograr la reelección indefinida, de manera que prolongó su presidencia durante treinta años.

II. LA PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS SOCIALES Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

28. Un aspecto importante de la división de las funciones es el relativo a la participación de los diversos grupos sociales en la toma de decisiones, lo que el conocido tratadista francés Maurice Duverger³³ califica como poder tribunicio, en recuerdo del tribuno de la plebe de la República romana, al cual hicimos referencia con anterioridad (ver *supra*, párrafo 7). Una de las características de los regímenes democráticos contemporáneos es la tendencia a la participación cada vez más activa de los sectores sociales en la toma de decisiones políticas importantes.

³³ Duverger, Maurice, *La monarquía republicana*, trad. de M. Cruells, Barcelona, Dopesa, 1974, pp. 184-194.

Por ello, al lado de la llamada democracia representativa, que es la tradicional, se impone cada vez más lo que se ha calificado como democracia participativa.

29. Uno de los grandes avances del constitucionalismo se inició en la carta federal mexicana de 5 de febrero de 1917, que introdujo dentro de sus preceptos el reconocimiento de los grupos sociales marginados, es decir, de los trabajadores (artículo 123) y de los campesinos (artículo 27), con lo cual se inició la etapa del llamado constitucionalismo social, el que fue seguido posteriormente por las cartas fundamentales de Alemania (1919) y de la República española (1931), entre otras.³⁴

30. Por otra parte, la ciencia política contemporánea ha destacado la importancia de los grupos de presión, que son las organizaciones sociales que intervienen activamente ante los órganos del poder para la defensa de sus intereses, por lo que han sido canalizados y regulados jurídicamente en las legislaciones contemporáneas. En el ordenamiento jurídico mexicano, además de los sindicatos de trabajadores y de las organizaciones campesinas, se ha reconocido a los sectores empresariales por medio de las distintas cámaras comerciales e industriales. Los colegios profesionales son menos vigorosos que en otras legislaciones latinoamericanas, debido a que la colegiación es voluntaria y existen numerosas agrupaciones, todas ellas con un número de miembros relativamente reducido aun cuando algunas han logrado una actuación significativa. Esta evolución ha culminado con la creación de la agrupación nacional de las organizaciones laborales y de los sectores patronales, en el Congreso del Trabajo y en el Consejo Coordinador Empresarial, respectivamente.³⁵

31. Por otra parte, con algunos antecedentes, se ha reconocido la necesidad de los acuerdos o concertaciones de los distintos grupos sociales, así como su participación institucional,

³⁴ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "El Estado social de derecho y la Constitución mexicana", *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y la economía mixta*, México, Porrúa, 1985, pp. 77-86.

³⁵ Cfr. Madrazo, Jorge, y Martínez Assad, Carlos, "El Ejecutivo y los grupos de presión", *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, pp. 417-465.

para resolver las difíciles cuestiones sociales y económicas de nuestra época. Además de la creación de organismos de consulta, tales como el Consejo Económico y Social de la Constitución Francesa de 1958 (artículos 69-71) y el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo en la carta italiana de 1948 (artículo 99), se han establecido otros mecanismos de participación permanente de representantes sociales.

32. En el ordenamiento mexicano podemos mencionar el carácter tripartito, es decir, con representantes de trabajadores, empresarios y del gobierno, en los tribunales del trabajo (llamados Juntas de Conciliación y Arbitraje) y en los que se resuelven conflictos burocráticos (tribunales de arbitraje). También se ha establecido la representación tripartita, de los tres sectores mencionados, en los consejos de gobierno de los organismos descentralizados de seguridad social, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores. Además, en época reciente se han celebrado periódicamente entre los sectores productivos acuerdos avalados por el gobierno federal y calificados de Pactos de Solidaridad, Estabilidad y Crecimiento Económico y otras denominaciones similares.³⁶

33. En otros ordenamientos, y como aspectos esenciales de la propia democracia representativa, se han regulado instrumentos calificados como de "democracia semidirecta", como lo son el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular respecto de textos constitucionales o de las reformas de los mismos, especialmente en Francia, Italia, Suiza, así como la iniciativa popular para la introducción de modificaciones a disposiciones fundamentales y que ha tenido una gran importancia en Suiza, cuya carta fundamental ha experimentado numerosas reformas por medio de este procedimiento.³⁷

34. Debe tomarse también en consideración que varias Constituciones contemporáneas han sido sometidas a referéndum,

³⁶ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 34, pp. 96-98.

³⁷ Cfr. Grisel, Etienne, *Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Lausanne, Institut de Droit Public de l'Université de Laussane, 1987, pp. 127-256.

como ocurrió con la carta cubana de 1976, la soviética de 1977, la española de 1978, la ecuatoriana del mismo año, y la peruana de 1993, así como la de la Federación Rusa del mismo año. Además, si bien la carta italiana que entró en vigor el primero de enero de 1948 no fue objeto de un referéndum, sí lo fue previamente la decisión sobre la adopción del régimen monárquico o republicano.

35. En México no parece haberse alcanzado todavía la madurez política necesaria para la introducción y regulación de estas instituciones; pues, si bien existió el intento de establecer el referéndum respecto de disposiciones legislativas en el Distrito Federal, éste careció de resultados prácticos, pues nunca se reglamentó. Sin embargo, con el tiempo es previsible que estos mecanismos de participación popular puedan establecerse con la debida cautela, para que su aplicación sea efectiva.

36. Otra forma importante de participación de los sectores sociales en la protección de las disposiciones constitucionales (pero también, a veces, en su desconocimiento) es la de los partidos políticos, los que intervienen de manera decisiva en la toma de las decisiones más importantes, y por ello se les ha reconocido como organismos de carácter constitucional. Como es bien sabido, los primeros partidos políticos en sentido moderno (ya que con anterioridad sólo podría hablarse de agrupaciones o de corrientes políticas), surgieron durante el siglo XVIII en Inglaterra como asociaciones regidas por estatutos privados.

37. Posteriormente, en la mayoría de los ordenamientos se incorporaron los lineamientos de los diversos partidos en las leyes electorales. Finalmente, en esta segunda posguerra, dichos lineamientos se elevaron al rango de normas fundamentales, de acuerdo con el fenómeno que se ha calificado como "constitucionalización de los partidos políticos".

38. La doctrina, a partir de los estudios clásicos de Michels, los posteriores de Duverger y de Sartori, así como los de Dieter Nohlen en relación con Latinoamérica, ha puesto de relieve la función esencial de los partidos políticos en la toma de decisiones de los órganos del poder, ya que el funcionamiento

de los mismos puede modificar esencialmente el régimen político.³⁸

39. La trascendencia de los partidos políticos ha determinado que los ordenamientos constitucionales de nuestra época, además de otorgarles rango constitucional, establezcan regulaciones cuantitativas y cualitativas, especialmente en cuanto a su estructura democrática y a la necesidad de un programa de acción. Además, se les han otorgado prerrogativas en cuanto a su acceso a los medios de comunicación y a los recursos financieros necesarios para su funcionamiento. Al respecto, el conocido tratadista Giovanni Sartori afirma que existen más de cien Estados que, al menos sobre el papel, han expedido algún tipo de disposición legislativa, ya sea ordinaria o fundamental, sobre los partidos políticos.³⁹

40. El texto original de la Constitución federal de 1917 no reguló los partidos políticos, porque no se había alcanzado el desarrollo suficiente para reconocer su función de carácter constitucional, la cual se consagró en las reformas al artículo 41 de la carta federal que fueron promulgadas en diciembre de 1977. El citado precepto constitucional se adicionó entonces para definir a los partidos políticos como entidades de interés público, cuya intervención en el procedimiento electoral sería definido por la ley.

41. A continuación, el mismo precepto determinó que los partidos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. En seguida se consagró el derecho de los partidos al uso permanente de los medios de comunicación social, y de contar en

38 Cfr. Vega, Pedro de, "Para una teoría política de la oposición", en Vega, Pedro de, *Estudios político-constitucionales*, México, UNAM, 1987, pp. 9-45.

39 Sartori, Giovanni, *Partidos y sistema de partidos*, trad. de Fernando Sánchez Portela, Madrid, 1980, t. I, p. 151.

forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades tendentes a la obtención del sufragio popular.⁴⁰

42. Otro aspecto importante que han consagrado las Constituciones de nuestra época, y recientemente también la mexicana, es el relativo a la regulación constitucional, en sus lineamientos, de los procedimientos y organismos electorales, materia que no fue objeto de atención por la Constitución de 1917, y no podía serlo debido a la época en que se elaboró, ya que entonces se estimaba que dichos instrumentos electorales debían ser regulados sólo por las leyes ordinarias.

43. Sin embargo, a partir de 1963 y con cambios en 1973, se introdujeron los llamados diputados de partido con ciertos elementos de representación proporcional. Las reformas de 1977, 1986, 1989, 1993 y 1996 han perfeccionado de manera paulatina el referido sistema de representación proporcional, que tiende a lograr la participación de los partidos de oposición, otorgándoles determinado porcentaje en los citados procedimientos electorales.⁴¹

44. Todo ello tiene por objeto reforzar el papel de la oposición, no sólo como una posibilidad de alternancia en el poder, sino como un sector que debe actuar de manera permanente en la toma de decisiones, conjuntamente con la mayoría. Esta evolución es calificada doctrinalmente como "oposición garantizada". En Inglaterra se inició este desarrollo dirigido hacia el reconocimiento de una intervención de los partidos

40 Cfr. Andrea Sánchez, Francisco José de, "Los partidos políticos y el Poder Ejecutivo en México", *El sistema presidencial mexicano*, cit., nota 35, pp. 365-415.

41 Cfr. Rebolledo Gout, Juan, "El sistema electoral", *México, 75 años de Revolución, Política II*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana-Fondo de Cultura Económica, 1988; Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991; Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM, 1994; Soberanes Fernández, José Luis (ed.), *Las reformas de 1994 a la Constitución y legislación en materia electoral*, México, UNAM, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, núm. 14, 1994; Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro, y Woldenberg, José, *La reforma electoral de 1996*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997; Andrade Sánchez, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, México, UNAM, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, núm. 25, 1997, y Ponce de León Armenta, Luis, *Derecho político electoral*, México, Porrúa, 1997, entre otros.

de oposición en las decisiones que puede tomar el partido en el gobierno. Así, primero por medio de una costumbre constitucional y con posterioridad en una ley expedida en 1937, se dio a la oposición una función en el gobierno con el nombre de "la oposición de Su Majestad", y, además, el partido que sigue en importancia al mayoritario puede designar colaboradores que en el futuro, en caso de su triunfo electoral, pueden formar el gabinete y por esto se le ha denominado el "gabinete en la sombra".⁴²

45. Por otra parte, existe la tendencia contemporánea a judicializar los conflictos electorales. Tradicionalmente, la resolución de estos conflictos se encomendaba a organismos de naturaleza política, pero en los últimos años se ha atribuido crecientemente a órganos autónomos de carácter administrativo, o inclusive a tribunales ordinarios o especializados, con el predominio de estos últimos en años recientes. Para sólo citar algunos ejemplos latinoamericanos: un modelo de contencioso judicial encomendado a tribunales ordinarios especializados es el establecido en el régimen constitucional brasileño, en el cual, a partir de la carta federal de 1934 (y con exclusión de la carta autoritaria de 1937), se estableció una verdadera jurisdicción electoral, integrada por jueces y tribunales especializados para conocer y decidir las controversias surgidas en los procedimientos electorales.

46. El artículo 118 de la Constitución brasileña vigente, promulgada el 5 de octubre de 1988, considera como órganos de la justicia electoral al Tribunal Superior, los tribunales regionales, los jueces y las juntas, todos ellos de carácter electoral.⁴³

47. En varios ordenamientos constitucionales latinoamericanos se observa una orientación hacia el establecimiento de tribunales electorales especializados, pero de carácter autónomo e independiente del Poder Judicial y de los otros órganos del Estado. En esta dirección es posible señalar, entre otros: el Tri-

42 Cfr. Vergottini, Giuseppe de, *Diritto costituzionale comparato*, 4a. ed., Padua, Cedam, 1993, pp. 553-556.

43 Cfr. Da Silva, José Afonso, *Curso de direito constitucional positivo*, 9a. ed., 3a. reimp., São Paulo, 1993, pp. 497-498.

bunal Calificador de Elecciones y los tribunales regionales electorales de Chile (Constitución de 1980, artículos 84 y 85); el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (Constitución de 1949, artículos 99-104); el Tribunal Supremo Electoral de Ecuador (Constitución de 1978, artículo 109); el Tribunal Electoral de Panamá (Constitución de 1972-1983, artículos 136-139); así como el Tribunal Superior de Justicia Electoral y otros tribunales de menor jerarquía de Paraguay (Constitución de 1992, artículos 273-275).⁴⁴

48. Además de los anteriores, existen otros tribunales electorales que no están regulados constitucionalmente, como ocurre con los de Guatemala y de Honduras, y algunos consejos o jurados de elecciones, que no pueden considerarse como organismos estrictamente judiciales, pero que deciden de manera definitiva sobre los resultados de la calificación respectiva, según las legislaciones de Colombia, El Salvador, Perú y Venezuela.⁴⁵

49. Esta orientación progresiva se observa también en el ordenamiento mexicano, ya que tradicionalmente se establecieron, tanto a nivel federal como de las entidades federativas, organismos administrativos para la tramitación de los procedimientos electorales, pero la decisión final correspondía a las Cámaras del Congreso de la Unión respecto de sus propios miembros y del titular del Ejecutivo federal, así como a las legislaturas de los estados en cuanto a sus integrantes y de

⁴⁴ Cfr. Nohlen, Dieter (ed.), *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993; Orozco Henríquez, José de Jesús, "Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparativa", *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo (Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral)*, México, UNAM, 1993, pp. 815 y ss., y Orozco Henríquez, José de Jesús, "Los sistemas contenciosos electorales en América Latina", *Justicia Electoral*, México, vol. I, núm. 7, 1996, pp. 5-40.

⁴⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso-electoral", *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral-UNAM, 1992, pp. 6-9, y Valadés, Diego, "La calificación electoral en América Latina", en Valadés, Diego, *Constitución y política*, 2a. ed., México, UNAM, 1994, pp. 97-116.

los gobernadores respectivos. Ésta era la orientación del texto original de la Constitución de 1917.

50. Sin embargo, de manera paulatina se ha transformado el sistema electoral mexicano, y se ha encaminado hacia la judicialización por conducto de tribunales especializados. Esta evolución se inicia en la reforma constitucional federal de 1977, por medio de un recurso de reclamación contra la decisión final de los órganos administrativos electorales ante la Suprema Corte de Justicia, que no tuvo resultados prácticos, por lo que en las modificaciones constitucionales de 1986 se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, que se integraba sólo en los períodos electorales.⁴⁶ En las siguientes reformas, de 1990, se perfeccionó este sistema, al sustituir el citado Tribunal de lo Contencioso Electoral por el Tribunal Federal Electoral, de carácter permanente.

51. Si bien dicho tribunal poseía plena autonomía para dictar sus fallos y sus magistrados eran designados a propuesta del presidente de la República y aprobados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se conservó, sin embargo, el sistema original de la calificación por parte del Congreso Federal, de manera que las decisiones de dicho Tribunal sobre los resultados electorales podían ser revisados en ciertos supuestos por las Cámaras federales, que pronunciaban el fallo final (artículos 41 y 60 de la ley fundamental).⁴⁷

52. El desarrollo hacia la jurisdicción electoral continuó en el ordenamiento mexicano por medio de la reforma constitucional publicada el 3 de septiembre de 1993, que suprimió el sistema de autocalificación definitiva para las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y sólo conservó la decisión final sobre la elección del presidente de la República por parte de la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción I de la Constitución federal).

⁴⁶ Cfr. Carpizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", en Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1991, pp. 351-411.

⁴⁷ Cfr. Núñez Jiménez, Arturo, *op. cit.*, nota 41, pp. 239-311.

53. De acuerdo con las disposiciones de la citada reforma de 1993, el Tribunal Federal Electoral era el órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Se integraba en pleno y en salas regionales, que resolvían en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presentaran en materia electoral federal (con exclusión de la relativa al presidente de la República, según se ha dicho). Las resoluciones de las salas podían ser revisadas por una sala de segunda instancia, integrada por cuatro miembros de la judicatura federal, designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia. Dicha sala era encabezada por el presidente del citado Tribunal Federal Electoral (artículos 41 y 60 de la carta federal). Como puede observarse, se produjo una transformación muy significativa respecto a la solución de los conflictos electorales, que se confiaron a un tribunal especializado por medio de un verdadero contencioso electoral, tribunal que contaba con una sala de revisión integrada en el período electoral con el presidente de dicho tribunal y cuatro magistrados federales, que decidían de manera definitiva y firme.⁴⁸

54. Este desarrollo de las instituciones políticoelectorales ha culminado con la reforma constitucional de 22 de agosto de 1996. La innovación de mayor trascendencia, según nuestro punto de vista, consiste en la incorporación del *Tribunal Federal Electoral* al Poder Judicial de la Federación. Este nuevo tribunal es considerado por el nuevo texto del artículo 99 constitucional (con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, o sea la impugnación ante la Suprema Corte de Justicia por las dirigencias de los partidos políticos de las leyes electorales por medio de la acción de inconstitucionalidad —ver *infra*, párrafo 156—) como la “máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación”. De acuerdo con lo anterior, la estructura y funciones de este organismo jurisdiccional especia-

⁴⁸ Cfr. respecto del funcionamiento de dicho tribunal en la resolución de conflictos derivados de las elecciones federales de 1994, legislativas y presidenciales, la *Memoria 1994*, 2 vols., México, Tribunal Federal Electoral, 1995.

lizado están reglamentadas actualmente por el título decimoprimero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (artículos 184-241), en los términos de las reformas a dicha ley publicadas el 22 de noviembre de 1996. El mencionado Tribunal Electoral está integrado por una sala superior y por salas regionales, de carácter permanente, cuyos magistrados son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia. Entre sus funciones más importantes está la de decidir de manera firme sobre las impugnaciones en las elecciones de los diputados y senadores federales, así como las que se presenten sobre la elección del presidente de la República (en este último supuesto, en única instancia).

55. Por primera vez en nuestro sistema constitucional, se atribuye a la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el cómputo final de la elección del presidente de la República, una vez resueltas en su caso las impugnaciones que se hubieran interpuesto, con lo que procede a formular la declaración de validez de la elección y la del presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos. Actualmente corresponde a la Cámara de Diputados únicamente expedir el bando solemne para dar conocer en toda la República la declaración de presidente electo que hubiere hecho el citado Tribunal Electoral (artículo 74, fracción IV de la carta federal).⁴⁹ Ha sido tan significativo el desarrollo de los procedimientos jurisdiccionales, que esta materia se independizó de las normas sustantivas y se concentró en un ordenamiento específico denominado *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, publicada el 22 de noviembre de 1996.⁵⁰

49 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "¿Constitución renovada o nueva Constitución?", *80 Aniversario. Homenaje a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Comisión Plural Organizadora del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-Senado de la República-UNAM, 1997, pp. 108-109.

50 Cfr. Elías Musi, Edmundo (coord.), *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.

III. LA REGULACIÓN DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS

56. La regulación de los recursos económicos y financieros del Estado se ha conformado por medio de instrumentos destinados a la tutela de las normas constitucionales que consagran los principios del régimen económico de carácter público.

57. Es sabido que los primeros cuerpos representativos de carácter estamental surgieron en la Edad Media con el objeto de autorizar la entrega de recursos económicos al monarca, especialmente para sus campañas militares, a cambio de privilegios y prerrogativas. Éste fue el principio de la lenta y paulatina conquista de las facultades parlamentarias en esta materia.

58. En las Constituciones contemporáneas, se ha incorporado una serie de medidas para la regulación adecuada de los recursos financieros y económicos de carácter público, que en su conjunto han recibido el nombre de "derecho constitucional económico". De acuerdo con dichos instrumentos, los órganos legislativos aprueban anualmente las leyes de ingresos y presupuestos de egresos; fiscalizan los gastos públicos y autorizan los empréstitos. Asimismo, se han establecido organismos autónomos, en su mayor parte vinculados pero no subordinados a los propios Parlamentos, para supervisar de manera permanente el empleo de los recursos públicos y resolver las controversias que pudieran surgir con su aplicación. Estos últimos organismos se han denominado contralorías públicas o tribunales de cuentas.⁵¹

59. Por otra parte, en los ordenamientos fundamentales de nuestra época también se han creado mecanismos para redistribuir los recursos públicos entre las diversas entidades, especialmente en los países con alto grado de descentralización como los federales y los regionales, con el fin de evitar la

51 Cfr. Silva Cimma, Enrique, *El control público*, Caracas, Contraloría General de la República, 1976, especialmente pp. 25-168, y Dirección de lo Contencioso del Estado, *El Tribunal de Cuentas en España*, 2 vols., Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1982.

concentración de los propios recursos en las entidades que cuentan con mayores ingresos. Este sistema de redistribución forma parte del llamado "federalismo cooperativo".

60. Si trasladamos estos principios a nuestro régimen constitucional, podemos observar que corresponde al Congreso de la Unión determinar las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto anual (artículo 73, fracción VII de la carta federal). La Cámara de Diputados, por su parte, tiene la facultad de: "examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la cuenta pública del año anterior" (artículo 74, fracción IV). La aprobación del presupuesto de egresos y ley de ingresos del Distrito Federal corresponde ahora a la Asamblea Legislativa del propio Distrito (artículo 122, C, V, b).

61. Por lo que se refiere a la revisión de la cuenta pública federal, nuestra Constitución establece un organismo técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que depende de dicha Cámara (artículo 74, fracciones II a IV de la misma Constitución).

62. Si bien no tiene rango constitucional, también se introdujo en el ordenamiento mexicano, por medio de una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1982, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (ahora Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), como órgano permanente de fiscalización del empleo de los recursos económicos y financieros del gobierno federal y del Distrito Federal, y que puede considerarse el equivalente a las contralorías públicas y a los tribunales de cuentas, si bien de manera heterodoxa, puesto que la mayoría de las legislaciones contemporáneas confieren autonomía a dichas entidades y sus integrantes gozan de independencia funcional, pero en México se han otorgado esas facultades a una Secretaría de Estado, y si bien ésta no es la solución más adecuada, debe considerarse como un paso adelante en la evo-

lución de los órganos de control permanente de los recursos económicos de carácter público.⁵²

63. Un aspecto que se incorpora cada vez con mayor vigor en las Constituciones de nuestra época es el relativo a los principios básicos del régimen económico, los cuales se introdujeron primeramente en los países que seguían el modelo soviético, ya que la propiedad de los medios de producción por parte del Estado y la planificación centralizada eran los aspectos más relevantes del constitucionalismo socialista. Pero también los países occidentales regularon de manera paulatina los principios básicos del sistema económico, y en varias de las cartas más recientes se introduce un capítulo económico que consagra estos lineamientos.⁵³

64. Esta tendencia de las Constituciones contemporáneas se debe en gran parte a la globalización mundial de la economía, que determina la necesidad de regular a nivel constitucional las facultades de dirección del Estado en materia económica y establecer las bases de una economía de mercado. En este sentido, se habla de economía mixta, que delimita la participación de los sectores público y privado en las actividades económicas. Además, debido a la tendencia reciente a reducir la función empresarial del Estado, se hace referencia a un régimen "neoliberal". Tenemos la convicción de que este predominio del liberalismo económico, si bien lo ha afectado, no ha hecho desaparecer al llamado Estado social democrático de derecho, denominación que se ha introducido en varias cartas fundamentales, como la alemana y la española.

65. En realidad, aun cuando sin rigor técnico, es más adecuado hablar de "liberalismo social", frase que se ha empleado

52 Aun cuando, recientemente (noviembre de 1995), el presidente de la República propuso la creación de la Auditoría Superior de la Federación, que todavía no se ha precisado plenamente, pero que parece dirigirse hacia un organismo de control financiero con mayor autonomía. Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996, pp. 264-266.

53 Cfr. Ojeda Marín, Alfonso, *El contenido económico de las Constituciones modernas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1990.

en México,⁵⁴ si bien es todavía más precisa la calificación de "economía social de mercado" que ha predominado en la doctrina alemana.⁵⁵

66. Son varias las Constituciones contemporáneas, inclusive latinoamericanas, que han establecido un capítulo especial sobre el régimen económico y financiero. En esta dirección, y sólo para citar algunos ejemplos, podemos señalar la Constitución española de 1978, título VII, "Economía y hacienda", artículos 128-136; la carta portuguesa de 1976, reformada en 1982, parte II, "Organización económica", artículos 80-110; y algunos ordenamientos latinoamericanos, entre los cuales podemos citar las Constituciones de Ecuador de 1978, título III, "De la economía", artículos 45-55; de Panamá de 1972, reformada en 1983, título X, "La economía nacional", artículos 277-283; la federal de Brasil de 1988, título VII, capítulo I, "Los principios generales de la actividad económica", artículos 170-181; de Colombia de 1991, título XII, "Del régimen económico y de la Hacienda Pública", artículos 232-355, y la de Perú, aprobada en referéndum de octubre de 1993, título III, "Del régimen económico", artículos 58-59.

67. Por lo que se refiere al derecho mexicano, se advierte también esa evolución hacia la consagración de normas constitucionales de contenido económico. Al respecto podemos indicar que el crecimiento de la intervención del Ejecutivo federal en la regulación del mercado de bienes y servicios se recoge en la adición de un segundo párrafo al artículo 131 de la ley suprema, de 28 de marzo de 1951, que autorizó al Congreso de la Unión para delegar facultades legislativas al mismo Ejecutivo a fin de establecer medidas con el objeto de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o para realizar cualquier otro propósito

⁵⁴ Cfr. Serra Rojas, Andrés, *El liberalismo social*, México, Porrúa, 1993; Valadés, Diego, "El liberalismo social", en Valadés, Diego, *Constitución y política*, cit., nota 45, pp. 49-60, y García Bedoy, Humberto, *Neoliberalismo en México*, México, Centro de Reflexión Teológica, 1992.

⁵⁵ Cfr. Cárdenas, Julio, y Teuchler, Hartmut (eds.), *La economía social de mercado. Un orden económico eficiente con responsabilidad social*, Managua, Nicaragua, Mede-Konrad Adenauer Stiftung, 1993.

en beneficio del propio país, en especial por conducto de la fijación o modificación de tarifas de importación o exportación o las de restricción o prohibición del ingreso, salida o el tránsito por el territorio nacional de productos, artículos y efectos.

68. Esta evolución desembocó en las reformas de diciembre de 1982 a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución federal, que deben considerarse como un verdadero capítulo económico de ésta, aun cuando se les hubiese situado, tal vez por premura, en el capítulo relativo a las llamadas "garantías individuales".

69. Debido a los graves problemas económicos que padeció Latinoamérica en la década de 1980, y particularmente México, se consideró necesario consagrar de manera expresa un conjunto de atribuciones de dirección e intervención en la actividad económica del país, que ya había ejercido el Ejecutivo federal. El aspecto más sugestivo de dichas reformas al citado artículo 25 constitucional se refiere a la institución que se califica como "rectoría económica del Estado", la cual, no obstante las inquietudes que despertó entonces en algunos sectores empresariales, no implicó una innovación sustancial, pues dicha rectoría se encontraba implícita en varios preceptos constitucionales, además de que se empleó con amplitud en aquellos años.

70. De acuerdo con el citado artículo 25 constitucional, la referida rectoría se estableció para garantizar que el desarrollo nacional tuviera carácter integral; para fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático; así como, mediante el fomento del crecimiento económico y del empleo, lograr una más justa distribución del ingreso y la riqueza, que permitiera el pleno ejercicio de la libertad y de la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la misma Constitución. Para estos fines, el Estado debe planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional; llevar a efecto la regulación y fomento de las actividades que

demande el interés general en el marco de libertades que otorga la ley fundamental.⁵⁶

71. El citado artículo 25 de la Constitución federal mexicana deslinda los campos de competencia de los diversos sectores que realizan actividades empresariales y que según el propio precepto son de tres categorías, público, social y privado, y distribuye las actividades de los tres sectores mencionados, al determinar que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas señaladas por el artículo 28 de la misma ley fundamental. Ambos preceptos, 25 y 28, señalan también otras áreas de la actividad económica, que se califican de prioritarias, en las cuales el sector público asume implícitamente una función de predominio y, de acuerdo con la legislación ordinaria, puede incorporar o asociar a los sectores privado y social. Con apoyo en estas disposiciones, se han desincorporado y privatizado en los últimos años numerosas empresas de carácter público.⁵⁷

72. Respecto del que se considera sector social (organizaciones de trabajadores, de campesinos, cooperativas, comunidades y empresas de propiedad mayoritaria de los trabajadores), el penúltimo párrafo del propio artículo 25 constitucional dispone que la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organi-

56 La bibliografía mexicana sobre estas reformas económicas es bastante amplia, por lo que citaremos sólo algunos estudios significativos: Valadés, Diego, "La reforma social de la Constitución"; Noriega Cantú, Alfonso, "La reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", y Witker, Jorge, "La función del Estado en la economía", artículos publicados en Ruiz Massieu, José Francisco, y Valadés, Diego (eds.), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 11-13, 68-72 y 126-133, respectivamente; Martínez Báez, Antonio, "El derecho constitucional económico mexicano"; Carrillo Flores, Antonio, "Límites y perspectivas de la economía mixta", y Ruiz Massieu, José Francisco, "La rectoría del Estado y las nuevas bases constitucionales del derecho administrativo mexicano", artículos publicados en *La Constitución mexicana. Rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1985, pp. 171 y ss.; 258 y ss., y 283 y ss.

57 Cfr. Madrid Hurtado, Miguel de la, "El régimen constitucional de la economía mexicana", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 439-468, y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Porrúa, 1995, pp. 152-161.

zación y expansión de su actividad económica. En relación con el sector privado, el último párrafo de dicho precepto fundamental establece que su actividad económica será alentada y protegida por la ley, la cual debe proveer las condiciones para que contribuya al desarrollo económico nacional. Como puede observarse, en estos preceptos se encuentran los lineamientos de la llamada economía mixta o social de mercado.⁵⁸

IV. LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS DE LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN Y EL PROCEDIMIENTO DIFICULTADO DE REFORMA

73. Estos dos principios, si bien pertenecen al campo de la técnica normativa, tienen efectos esenciales sobre la eficacia de las disposiciones fundamentales y la vida política, y por ello se han consagrado en la mayor parte de las Constituciones contemporáneas, ya sea expresa o implícitamente.

74. A) La *supremacía constitucional* debe considerarse el principio básico de todo sistema jurídico, como lo demostró con gran claridad el notable jurista austriaco Hans Kelsen, en cuanto afirmó que existe una jerarquía normativa indispensable y que el fundamento de validez de todo el ordenamiento jurídico se encuentra en las disposiciones de carácter constitucional.⁵⁹

75. Sin embargo, por razones prácticas y debido a los antecedentes en la vida jurídica colonial y en la doctrina del magistrado inglés Edward Coke, este principio fue consagrado en el artículo VI de la Constitución federal de Estados Unidos, y se desarrolló a partir del famoso caso *Madison versus Marbury* (1803) por la jurisprudencia de la Suprema Corte Federal, ya que, en ese fallo, como es bien sabido, John Marshall, presidente de dicho tribunal, consideró que toda norma legislativa

⁵⁸ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, *op. cit.*, nota 56, y Reyes Heróles, Federico, "Neoliberalismo y rectoría estatal", *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, cit., nota 56, pp. 219-237.

⁵⁹ Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, 2a. ed., 3a. reimp., México, UNAM, 1983, pp. 146-152.

contraria a la Constitución federal era nula y carecía de todo valor.⁶⁰

76. El citado principio de la supremacía constitucional tuvo una influencia decisiva en cuanto al establecimiento de la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes en varios países pertenecientes a la comunidad británica, así como en la mayoría de los ordenamientos latinoamericanos, incluyendo el de México por conducto del juicio de amparo consagrado en los artículos 101 y 102 de la Constitución federal de 5 de febrero de 1857.⁶¹

77. B) El segundo principio, es decir, el *procedimiento más riguroso para la reforma de las disposiciones fundamentales*, es consecuencia del primero, en virtud de que, si las normas constitucionales se expiden o se modifican de la misma forma que las ordinarias, se menoscaba el principio de la supremacía de las primeras. Este procedimiento de reforma, que también por vez primera fue consagrado jurídicamente en el artículo V de la Constitución federal de Estados Unidos de 1787, dio lugar a la clásica teoría del jurista inglés James Bryce sobre las *Constituciones rígidas y las flexibles*.⁶² Las primeras, que lo son en su inmensa mayoría, son documentos actuales que no pueden reformarse sino por medio de un procedimiento especial y dificultado, y las segundas, cuyo paradigma ha sido el ordenamiento británico, implica que las modificaciones a los preceptos que se consideran fundamentales pueden realizarse de la misma forma y con el mismo procedimiento de expedición de las leyes ordinarias. En esta misma dirección sólo pueden encontrarse en la actualidad, además de la británica, las disposiciones constitucionales de Israel y de Nueva Zelanda.

78. Otra cuestión que también puede plantearse es la relativa a si determinados valores supremos pueden mantenerse inde-

⁶⁰ García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1981, pp. 49-55.

⁶¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, Civitas-UNAM, 1982, pp. 80-89.

⁶² Bryce, James, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, trad. castellana, 2a. ed., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962, pp. 19-34.

finidamente al prohibirse su reforma o modificación de manera expresa, y para no citar experiencias históricas, es posible señalar algunos ejemplos en ordenamientos contemporáneos, entre ellos los artículos 139 de la Constitución italiana de 1948 y 89 de la francesa de 1958, que prohíben la modificación de la forma republicana de gobierno. De admitirse esa prohibición absoluta de reforma, las generaciones futuras no podrían modificar el sistema de gobierno; en este aspecto, la Constitución escrita sería intangible, lo que no deja de ser ilusorio.⁶³

79. Estos dos principios fundamentales, es decir, los de la supremacía y de la reforma dificultada de las normas constitucionales, se consagraron en el ordenamiento fundamental mexicano a partir de la Constitución federal de 1857 (artículos 126 y 127) y en la carta fundamental vigente de 1917 (artículos 133 y 135), en ambos casos bajo la inspiración directa en la Constitución estadounidense (artículos VI y V, respectivamente), con ligeras variantes en el texto, pero con una práctica muy diversa.

80. La *supremacía de la Constitución* está regulada actualmente por el artículo 133 de la carta federal vigente, con una modificación de detalle en enero de 1934, precepto que tomó como modelo, lo mismo que el artículo 126 de la ley fundamental de 1857, al artículo VI de la Constitución federal de Estados Unidos de 1787. Dicho precepto dispone:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la *Ley Suprema de toda la Unión*. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o leyes de los Estados.⁶⁴

⁶³ Cfr. Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 555-560.

⁶⁴ Cfr. Carpizo, Jorge, "La interpretación del artículo 133 constitucional", en Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, cit., nota 46, pp. 1-31.

81. Las disposiciones anteriores han producido un efecto similar al paradigma norteamericano, en cuanto le han otorgado a la ley suprema de la Unión (Constitución federal, leyes federales, tratados internacionales) la categoría de norma jurídica (ver *supra*, párrafo 76); es decir, que en Los Estados Unidos de América, por medio de los diversos procedimientos de la revisión judicial, y en México, por conducto del juicio de amparo contra disposiciones legislativas, puede declararse su inconstitucionalidad para efectos concretos, es decir, desaplicar dichas disposiciones cuando sean contrarias a dicha ley suprema. Pero también se ha presentado una gran diferencia en la práctica en cuanto, en el modelo original, los jueces locales conocen y deciden sobre dicha desaplicación, pero en el ordenamiento mexicano, no obstante la disposición expresa del citado artículo 133 constitucional, los jueces de las entidades federativas se han abstenido de asumir sus atribuciones y sólo los tribunales federales y, en última instancia, la Suprema Corte de Justicia han decidido por medio del juicio de amparo las cuestiones de la constitucionalidad de las disposiciones legales cuando contradicen la Constitución federal.⁶⁵

82. Por lo que respecta al *procedimiento dificultado de reforma* de las normas fundamentales, el actual artículo 135 de la Constitución federal (127 de la carta anterior de 1857) sigue muy de cerca lo dispuesto por el artículo V de la carta federal de Estados Unidos de 1787, con algunas variantes. En la ley fundamental norteamericana se exige una votación aprobatoria de los dos tercios de los miembros de ambas Cámaras del Congreso federal y de las tres cuartas partes de las legislaturas o convenciones de las entidades federativas. En el ordenamiento mexicano, de acuerdo con el mencionado artículo 135, se requiere de los votos favorables de las dos terceras partes de los miembros presentes de ambas Cámaras del Congreso federal y de la mayoría de las legislaturas de los estados.

83. En la realidad política de ambos países, el citado procedimiento ha tenido efectos muy disímolos. Es muy conocido

⁶⁵ Cfr. Aguilar Álvarez y de Alba, Horacio, *El amparo contra leyes*, México, Trillas, 1989, pp. 107-152.

que la carta norteamericana ha sufrido sólo veintiséis reformas (enmiendas) en más de doscientos años de vigencia. Las diez primeras entraron en vigor en 1791, pues contienen una declaración de derechos de la cual carecía el texto original de 1787. La progresiva adaptación de la carta fundamental a los cambios de la realidad social, política y económica del país ha sido posible más bien por el dinamismo de la jurisprudencia de los tribunales, en especial de la Corte Suprema federal, que por las modificaciones formales.

84. Por el contrario, en México han prevalecido las modificaciones formales sobre los cambios jurisprudenciales, y por ello la Constitución actual de 1917 ha experimentado más de trescientas reformas.⁶⁶ Puede afirmarse, sin exageración, que nuestra Constitución actual, a partir de 1928, cuando se le hicieron algunas modificaciones sustanciales, se ha encontrado en reforma permanente. Los muy numerosos cambios no siempre han sido convenientes y varios de ellos adolecen de serias deficiencias de técnica legislativa, pero no obstante las críticas que se les han hecho, un porcentaje importante de esas reformas ha sido necesario para actualizar el texto de la Constitución de 1917, que puede considerarse de transición entre la carta de 1857 de corte liberal individualista clásico y las Constituciones de esta segunda posguerra, que han implantado el Estado democrático social de derecho. Con excepción de la Constitución federal argentina, de 1853-1860, con una reforma sustancial en agosto de 1994, que la ha actualizado de manera significativa,⁶⁷ todas las demás cartas latinoamericanas son relativamente recientes, y algunas se han expedido en los últimos años, como la guatemalteca de 1985; la brasileña de 1988; la colombiana de 1991; la paraguaya de 1992, y la peruana de 1993.

66 Cfr. Valadés, Diego, "La Constitución reformada", *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, 2a. ed., México, Cámara de Diputados, 1979, t. XII, pp. 186-191.

67 La bibliografía es amplia, pero nos limitamos a señalar la obra colectiva editada por el Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, 2 vols., Mendoza, Argentina, Depalma, 1995.

85. No obstante que, como se ha dicho, los procedimientos de reforma son similares en Estados Unidos y en México, la experiencia de los mismos ha sido muy contrastante. En Norteamérica, el procedimiento se ha aplicado en escasas oportunidades y su duración ha sido muy lenta y en ocasiones prolongada. En el ordenamiento mexicano, ese procedimiento se realiza en ocasiones con mayor rapidez que el legislativo ordinario, por lo que se da la impresión de que la carta mexicana corresponde a las Constituciones flexibles de acuerdo con la terminología de Bryce (ver *supra*, párrafo 77). Pero esto no es exacto, ya que estos cambios constantes han obedecido a diversos factores políticos. Las reformas se produjeron con mucha facilidad durante varias décadas debido a la existencia de un partido hegemónico (el Partido Revolucionario Institucional), que tenía mayoría absoluta en las dos Cámaras y en las legislaturas locales. Sin embargo, a partir de 1977, cuando se implantó el sistema de representación proporcional, se ha reforzado de manera considerable la oposición, primero en la Cámara de Diputados y en las legislaturas de los estados, y a partir de las elecciones de agosto de 1994, en el Senado federal, ya que, de acuerdo con las reformas de 1993, se admitió la integración con senadores de primera mayoría, y en los términos de las modificaciones constitucionales de agosto de 1996, también con los electos por representación proporcional.⁶⁸

⁶⁸ De acuerdo con el texto vigente de los artículos 52 y 58 de la carta federal, la Cámara de Diputados se compone actualmente de quinientos diputados, trescientos electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. El Senado federal, incluyendo los miembros electos en julio de 1997, se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, y uno será asignado a la primera minoría. Los treinta y dos restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. Sobre la génesis de las reformas al Senado federal, *cfr.* Madrazo, Jorge, "Algunas consideraciones sobre el Senado en el sistema constitucional mexicano", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, t. II, pp. 997-1,010.

86. Lo cierto es el que Partido Revolucionario Institucional se ha transformado en los últimos años, de partido hegemónico y casi único desde su fundación en 1929, en un partido simplemente mayoritario en los últimos años (que además ha perdido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en las elecciones federales de julio de 1997), por lo que las reformas constitucionales ya no han sido tan fáciles (y lo serán menos en el futuro, ya que ningún partido puede tener más de trescientos diputados). De todos modos, algunas de las reformas constitucionales recientes se han producido con los votos de algunos sectores de la oposición, lo que indica que se ha obtenido un consenso relativo y a veces bastante amplio en cuestiones relevantes, como lo han sido las modificaciones de 1992 a los artículos 27 (cambios en régimen agrario y creación de tribunales agrarios); 102 (establecimiento de organismos autónomos de protección de derechos humanos de acuerdo con el modelo del *ombudsman*); 130 (relaciones entre el Estado y las iglesias); 41 y 60 (fortalecimiento del contencioso electoral y supresión de la autocalificación de diputados y senadores federales); 16, 19 y 20 (equilibrio entre las atribuciones del Ministerio Público y los derechos del acusado y de la víctima, así como nuevas reglas para la libertad caucional); 94, 95 y 100 (reestructuración de la Suprema Corte y creación del Consejo de la Judicatura Federal), entre otros.⁶⁹ También debemos mencionar los artículos 41, 60, 99 y 116, modificados en agosto de 1996, para dar mayor autonomía al Instituto Federal Electoral, establecer la organización y funciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como fijar reglas y principios que deben seguir las Constituciones y la legislación de los estados en materia electoral.

87. Por este motivo, aun cuando han existido propuestas para la elaboración de una nueva Constitución, no se advierte una tendencia vigorosa en este sentido, debido al convenci-

⁶⁹ Cfr. el significativo cuadro sobre la cronología de las reformas constitucionales a partir de 1917 hasta 1994, que consigna el destacado constitucionalista Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 57, anexo general, y Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 49, pp. 96-110.

miento de que la Constitución mexicana, sin abandonar los principios básicos del Constituyente de Querétaro (sistema federal, presidencial y democrático, derechos individuales y sociales), ha evolucionado de manera paulatina hacia un verdadero régimen de Estado social y democrático de derecho, que por supuesto no se ha alcanzado todavía, pero es la tendencia que se observa en las cartas latinoamericanas más recientes. Sin embargo, se ha señalado la conveniencia de establecer procedimientos más rigurosos para los cambios constitucionales, a fin de evitar la improvisación en las reformas a la ley suprema, entre ellos, la posibilidad de acudir al referéndum, implantado ya en algunas cartas latinoamericanas, para las modificaciones de preceptos de carácter esencial.⁷⁰

⁷⁰ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Estado social de derecho y cambio constitucional", *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984, pp. 362-367.