

LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN MEXICANA EN EL PERIODO NOVIEMBRE DE 1992- ABRIL DE 1994

Dr. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ *

SUMARIO: I. *La Reforma Constitucional.* II. *Reformas en la Constitución Mexicana.* III. *Las reformas en el periodo noviembre de 1992 a abril de 1994.* IV. *La Reforma Política Electoral.* V. *La Reforma en el Distrito Federal.* VI. *La Reforma Parlamentaria.* VII. *La Reforma Educativa.* VIII. *La Reforma Económica.* IX. *La Reforma Penal.*

I. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Para considerar el tema es preciso recordar el diverso contenido de una Constitución. Ésta recoge disposiciones de varia naturaleza, a saber:

A. *Por su trascendencia*

- a) Decisiones políticas fundamentales.
- b) Otras normas relativamente secundarias.

B. *Por su carácter*

a) Normas programativas, que disponen la orientación en las tareas del individuo: la sociedad y el Estado.

b) Normas que crean inmediatamente derechos y obligaciones entre diversos sujetos.

Reformabilidad. A propósito de la naturaleza eminentemente reformable de una Constitución, y sin perjuicio de los diversos métodos para la reforma y de la distinta intensidad (en cuanto al fondo y a la frecuencia) que se presentan en el panorama del Derecho histórico y comparado, se puede observar lo siguiente:

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM, Director de la Revista de la Facultad de Derecho de México.

— Ninguna norma es permanente, no obstante la pretensión que en este sentido pudieran tener sus autores, porque cambian los requerimientos que la vida propone al orden jurídico, y una generación legisladora no puede vincular irrevocablemente a las generaciones futuras, privándolas de la posibilidad y necesidad de constituirse, a su vez, en instancia y oportunidad para el cambio jurídico.

— Hay normas cuya modificación o derogación crearía, sin embargo, insoportables condiciones para la vida individual o colectiva, como sucedería si se suprimen derechos públicos subjetivos, esenciales o se concentran en una sola persona los poderes del Estado en suma, el retorno del absolutismo.

— La necesidad de las reformas es diversa, según el contenido más o menos reglamentario de una Constitución, que a su vez deriva de las circunstancias en que fue expedida, de las preocupaciones de sus autores y de las características de una Nación, sobre todo en cuanto a la relación entre los particulares y las autoridades. Es mayor la necesidad de reforma cuando es fuertemente reglamentario el contenido de la Constitución.

— Hay diversos métodos para la reforma:

a) Por variación de sus textos, que es la verdadera reforma, el cambio en sentido literal y estricto: es un acto del Poder Constituyente Permanente.

b) Por variación de la interpretación de sus textos, que es una reforma indirecta, no de la letra sino de la aplicación del texto: es un acto del intérprete fundamental de la Constitución, a saber, el Poder Judicial.

II. REFORMAS EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Acerca de las reformas incorporadas en la Constitución mexicana, originada en el Congreso que sesionó en Querétaro en 1916 y 1917, son interesantes los siguientes datos:

— La Constitución tiene 87 años de vigencia, entre 1917 y 1994.

— Cuenta con 136 artículos, sin considerar los transitorios del texto original y los numerosos preceptos de esta naturaleza traídos por los decretos de reforma constitucional a lo largo de su vigencia.

— Se han incorporado 292 reformas.

— Se han reformado 97 artículos básicos, sin tomar en cuenta los transitorios. En este sentido:

- 39 no han sido tocados.
- 42 han sido reformados una sola vez.
- 35 dos a cuatro veces.
- 15, cinco a nueve veces.
- 5, más de diez veces.

Para la comprensión de lo anterior, conviene tomar en cuenta que a veces un solo tema de reforma apareja cambios en varios preceptos. Esto ha ocurrido, por ejemplo, en las reformas que son el tema de esta nota. La electoral federal implicó cambios en 7 artículos. La reforma sobre el régimen político-administrativo del Distrito Federal, en 12 artículos; y la del contenido penal, en 5 artículos. Hay, pues, veinticuatro artículos reformados, en los que se recogen tres temas de variación constitucional.

Los preceptos más frecuentemente reformados son:

— Artículo 27, 10 reformas. Régimen de la propiedad, el patrimonio nacional y la organización agraria.

— Artículo 73, 38 reformas. Atribuciones del Congreso de la Unión (desde el punto de vista sustantivo, distribución de competencias bajo el sistema federal).

— Artículo 89, 10 reformas. Atribuciones del Poder Ejecutivo.

— Artículo 107, 11 reformas. Juicio de amparo.

— Artículo 123, 19 reformas. Materia laboral.

Las reformas producidas entre noviembre de 1992 y octubre de 1993 se recogen en: a) 8 decretos de reforma, que abarcan: b) 27 artículos reformados. A esto se añade una reforma pendiente de votación en los Estados y de publicación al concluir abril de 1994: fracción I del artículo 82.

III. LAS REFORMAS EN EL PERIODO NOVIEMBRE DE 1992 A ABRIL DE 1994

Tienen un notable alcance. En general, se relacionan con la calidad de la vida expresada en diversos planos de la existencia individual y colectiva, y en la relación entre el ser humano y el Estado. Por ello, atañen a lo que pudiera denominarse los “proyectos” de hombre, Nación y Estado. Las preocupaciones básicas en el conjunto de reformas son:

- Desarrollo individual y colectivo.
- Democracia.
- Conducción de la economía.
- Trabajo parlamentario.
- Libertad personal y seguridad pública.

IV. *LA REFORMA POLITICA ELECTORAL (artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74, fracción I, y 100)*

Pretensión democrática. La reforma política se sustenta en una pretensión democrática, que se apoya, a su vez, en una doble dimensión de la democracia:

A. Como sistema electoral que se traduce en el ejercicio del poder formal. Aquí domina el tema electoral. La democracia electoral supone:

a) Todos pueden participar: universalidad del voto activo, en pie de igualdad.

b) La mayoría gobierna, pero hay reconocimiento del hecho y de la eficacia del pluralismo.

c) La minoría participa: existe, interviene, modera y condiciona. Se acepta la posibilidad de que la minoría devenga mayoría y asuma la función dirigente: alternancia en el poder.

d) La fuerza electoral se organiza en partidos políticos, sujetos sociales del Derecho electoral. Hoy son figuras del Derecho constitucional mexicano.

B. Como sistema de vida social que se traduce en la igualdad de oportunidades, el ejercicio de los poderes sociales (ya no sólo de los poderes formales) y el desarrollo humano integral. Artículo 3 constitucional: marca un derrotero social.

En este siglo ha habido un constante avance en el sistema jurídico-electoral, al través de medidas que implican: 1) ampliación de la base popular del poder, y 2) participación más directa y general en la formación de los órganos del poder público. Esto se muestra en:

a) Elección directa.

b) Ciudadanía de la mujer. Primero a nivel municipal y después en el plano federal.

c) Representación de las minorías, que habían quedado sin ella como efecto del sistema de mayoría relativa en circunscripciones electorales uninominales. Con los diputados de partidos y sus desarrollos posteriores se introduce el principio de la representación proporcional.

d) Ciudadanía de la juventud.

La reforma de 1993

Abarca el voto pasivo, por una parte, y una amplia modificación del régimen electoral a través de la revisión de garantías de participación democrática.

A. Voto pasivo

Se trata, en la especie, de la capacidad política para ser electo Presidente de la República. Propósito general: ampliar las condiciones constitucionales de acceso a la Presidencia. Es una reforma democratizadora en cuanto extiende el voto pasivo, la capacidad política individual, del mismo modo que se ha venido ampliando el sufragio activo.

a) Primera reforma al artículo 82. Frac. III. Residir en el país durante el año anterior al día de la elección es requisito de capacidad electoral pasiva. Se aclara que “la ausencia del país hasta por treinta días no interrumpe la residencia”.

b) Segunda reforma al artículo 82. Fracc. I. Se exigía que el Presidente de la República fuese “ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento”. Bajo la reforma se requiere “ser ciudadano mexicano por nacimiento, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país durante veinte años”. En consecuencia, es posible que se trate del hijo de un mexicano por naturalización y un extranjero.

Con respecto a las preocupaciones que han nutrido este precepto, cabe decir que el hecho de ser hijo de extranjero por nacimiento, es decir, la condición de criollo, no empaña necesariamente el “patriotismo” (compromiso absoluto y exclusivo con México) del individuo, del mismo modo que no lo asegura el hecho de ser descendiente de mexicanos por nacimiento.

B. *Una amplia modificación electoral*

Puede analizarse desde el ángulo de las garantías para el imperio efectivo de la democracia, entendidas como instrumentos que aseguran o favorecen la expresión y el acatamiento de la voluntad popular. Propósito general: democratizador, en cuanto pretende por diversos medios, mejorar la participación popular en el ejercicio del poder, a través de garantías económicas, políticas y jurisdiccionales. Signos distintivos de la reforma de 1993: avanzar en la pulcritud del proceso electoral y perfeccionar la participación política de las minorías.

a) *Garantía económica*

Se toma en cuenta el papel protagónico de los partidos en el juego político, no obstante la crisis que parece existir a este respecto. Por ello se procura la transparencia —notoriedad, visibilidad, control por la opinión pública— de la orientación de recursos hacia partidos y campañas, y limitación en su cuantía para evitar influencias excesivas y perturbadoras (artículo 41, sexto párrafo).

b) *Garantías políticas*

Se tiende a mejorar la representación de las minorías en ambas Cámaras, y con ello la participación de aquéllas en el ejercicio del poder y en el compromiso y la responsabilidad que de aquí derivan.

a') Tope de 315 diputados de un solo partido, sobre los 500 que integran la Cámara correspondiente, es decir, hasta el 63 por ciento (artículo 54 frac. IV). Esto tiene consecuencias importantes:

— Impide que un solo partido pueda reformar la Constitución.

— Induce el debate hacia la concertación para mejorar la legitimación en las leyes y otros actos del Congreso, como elegir magistrados del Tribunal Electoral o superar el veto del Poder Ejecutivo.

b') Otros límites a la representación camaral de un solo partido, para evitar excesos o defectos en la representación y asegurar razonablemente la buena marcha de la Cámara.

— El partido que tiene más del 60 por ciento de la votación nacional puede acumular diputados por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional) hasta reflejar su proporción, pero sin exceder de 315, es decir, de 63 por ciento (*id.* frac. IV).

—El partido que tiene 60 por ciento o menos de la votación nacional no puede contar con más de 300 diputados por ambos principios, es decir, el 60 por ciento (*id.*, frac. VI).

c) Incorporación del principio de representación proporcional en el Senado. Este cuerpo es el representante parlamentario de los Estados de la Unión como tales, la Cámara federativa por excelencia, la expresión institucional del pacto federal. De ahí la presencia estatal igualitaria, que no existe en la Cámara de Diputados, que es el órgano político popular por excelencia. Ahora se asocian ambos asuntos (artículo 56).

— Hay igualdad de representación por entidad (cuatro senadores).

— Hay reconocimiento a la pluralidad interna en cada entidad (tres por mayoría relativa y uno por representación proporcional, correspondiente a la primera minoría).

c) *Garantía jurisdiccional*

El problema es quién califica las elecciones, es decir, quién juzga sobre los comicios. Este juicio es una condición para la instalación de los órganos del poder; constituye un requisito para que la voluntad expresada en las urnas se convierta en ejercicio formal del poder. El sistema democrático es un régimen de opinión pública. Importa sobremanera el juicio de la opinión pública, pero al igual que en cualquiera otra controversia son indispensables un órgano, un procedimiento, una resolución y una regla de definitividad de las decisiones. Todo ello pretende imparcialidad y seguridad, que son los elementos esenciales de la jurisdicción.

Alternativas de calificación

a) Un órgano político, pues se trata de una cuestión política.

b) Un órgano político-administrativo, con presencia de todos los actores del proceso electoral y los órganos políticos del Estado con representación popular directa.

c) Un órgano jurisdiccional.

La garantía jurisdiccional, que ahora se refuerza, tiende al predominio del criterio jurídico de calificación sobre el criterio político, es decir, sustituye la parcialidad por la imparcialidad: que nadie se juzgue a sí mismo; que juzgue un tercero imparcial.

El sistema mexicano hasta la reforma de 1993 prevenía:

— Órgano político-administrativo (Instituto Federal Electoral) para la primera decisión.

— Órgano jurisdiccional para conocimiento de impugnaciones. Su resolución carecía de definitividad en cuanto a la calificación de elecciones.

— Órgano político para la calificación de la elección del Presidente de la República: colegio electoral, Cámara de Diputados.

— Órgano político para la calificación de elecciones de diputados y senadores: colegio electoral en las Cámaras correspondientes.

El sistema derivado de las reformas de 1993 y 1994 previene:

— Órgano político-administrativo (Instituto Federal Electoral) para decisiones primarias (artículos 41, undécimo párr., y 60, primer párr.).

La reforma de 1994 destacó la función estatal organizadora de las elecciones "que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley". Se añade la relación de principios rectores a los que se sujeta dicha función: "certeza, legalidad, independencia (agregada en 1994), imparcialidad y objetividad" (anteriormente se aludía al principio de "profesionalismo").

En 1933 se reguló la estructura de ese organismo con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos. En 1994 se añadió la referencia a órganos de vigilancia, que "se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales". Conforme a las normas aprobadas en el año primeramente citado, el órgano superior de decisión se integraría por "consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos". A partir de la reforma de 1994, ese órgano superior se constituye por "Consejeros y Consejeros Ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos", en la inteligencia de que los consejeros ciudadanos "serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara".

— Órgano político para la calificación de la elección del Presidente: colegio electoral, Cámara de Diputados (artículos 74, frac. I).

— Órgano jurisdiccional para conocimiento de impugnaciones y calificación de elecciones de diputados y senadores, en doble instancia. Existe, en lo sucesivo, una Sala de Segunda Instancia: resuelve impugnaciones sobre otorgamiento de constancias y asignación de diputados y senadores, cuando haya agravios por los que se pueda modificar el resultado de la elección (artículos 41, párrafos decimotercero y sigs., y 60, párrs. segundo y tercero).

Integración del órgano jurisdiccional. Hasta antes de la reforma se integraba con intervención de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Hoy la Sala de Segunda Instancia se integra con intervención del Poder Judicial (Suprema Corte de Justicia, órgano apolítico y jurídico por antonomasia) y del Legislativo. Aquel propone juzgadores profesionales (miembros de la judicatura federal) (artículo 41, decimosexto y decimonoeno párrs..

V. LA REFORMA EN EL DISTRITO FEDERAL (artículos 31, frac.

IV, 44, 73, fracs. VI, VIII y XIX-H, 74, frac. IV, 76, frac. IX, 79, frac. II, 89, fracs. II y XVII, 104, frac. I-B, 105, 107, frac. VIII, 119 y 122).

Uno de los tradicionales temas de la democracia mexicana, pero también de la vida en general de la nación, con sus múltiples proyecciones políticas, administrativas, sociales, económicas y culturales. El centralismo mexicano, dato característico de nuestra historia, tiene consecuencias extremosas en: a) la capital, y b) las entidades federativas.

En la capital, juegan decisivamente los factores demográfico y político:

a) El peso de los poderes federales, y de los otros poderes formales o informales que en torno se agrupan o que han surgido de manera natural y paralela (culturales, eclesiásticos).

b) El volumen y la densidad de la población (la más numerosa del país en una circunscripción reducida y sus características (plural, informada).

Todo ello ha determinado soluciones discutibles desde el punto de vista de la administración y de la democracia, aunque oportunas desde el ángulo político, que implican un ejercicio centralista y concentrador de la autoridad. Hasta 1928 hubo un Gobernador y municipios. Esto

dio lugar a diversos problemas y determinó la estructura prevaleciente hasta la reforma de 1993.

El centralismo político y administrativo y la reducción en los derechos civiles de los habitantes del Distrito Federal se ha venido revisando en la época reciente a través de:

a) Delegaciones. Reconsideración de la administración y de los servicios públicos.

b) Juntas de vecinos. Acceso vecinal al control y la orientación de la administración y los servicios.

c) Asamblea de Representantes. Una figura interesante que comenzó la recepción franca de las tendencias autonomistas en el Distrito Federal. Órgano a media vía entre el Legislativo y el Ejecutivo. Con esa Asamblea se va:

a') Hacia una representación popular directa y exclusiva de los ciudadanos del DF, y

b') Hacia una actuación representativa relativamente excluyente de la representación federal. Ciertas decisiones son adoptadas únicamente por los órganos representativos del pueblo del Distrito Federal.

La reforma de 1993

Propósito general: Democratizador y racionalizador de la administración y de los servicios públicos. Se procura un paso adelante en los principios, institutivos de la democracia, de que "todo público dimana del pueblo" (artículo 39 de la Constitución), y de que México es una república "representativa, democrática..." (artículo 40), regla que atañe también a los Estados de la Unión (artículo 115) y ahora, más ampliamente, al Distrito Federal.

Por ello la reforma instituye un régimen mixto federal-local mucho más intenso y elaborado que el precedente, con un avance notable del componente federal. Esto permite desarrollar una autonomía relativa de la ciudad de México, que no puede ser total a la manera de un Estado de la Unión, en la medida en que aquélla es la capital de la República y el asiento de los Poderes Federales. Al respecto cabe observar:

A) La mencionada autonomía relativa se manifiesta en órganos de Estado (gobierno, dice la legislación) propios, que reflejan el principio de división de poderes (artículo 122, primer párr.).

B) Mayor participación del pueblo del Distrito Federal en las decisiones que atañen directamente a esta circunscripción, con relativa exclusión o reducción de: a) el pueblo (los ciudadanos) de la República en general, y b) los órganos de la Federación.

C) Vinculación de los procesos políticos del Distrito Federal con los procesos políticos nacionales al través del régimen de partidos nacionales (artículo 122, frac. III).

D) Presencia de órganos democráticos de diverso signo o vocación, complementarios entre sí: a) eminentemente políticos, como lo es la Asamblea de Representantes (artículos 73, frac. VI y 122, fracs. I, b, III, IV y V); y b) de colaboración vecinal en problemas administrativos concretos y localizados, como lo son los consejos de ciudadanos (artículo 122, frac. I, e).

E). Controles de los poderes federales sobre el Distrito Federal, especialmente el Legislativo (así las atribuciones "constituyentes" y legislativas del Congreso de la Unión —artículo 73, frac. VI—, y las facultades del Senado para designar y remover Jefe del Distrito Federal —artículos 76, frac. IX, y 122, frac. VI, i), y el Ejecutivo (así, designación del Jefe del Distrito Federal, mando de fuerza pública, iniciativa de leyes, etcétera—, artículo 122, fracs. II y VI, a).

La reforma ofrece las siguientes características:

a) El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, que lo ejercen por sí y a través de los órganos de gobierno del propio DF, representativos y democráticos (artículo 122, primer párr.).

b) El Poder Constituyente del Distrito Federal, por así llamarlo en comparación con órganos similares para la Federación y los Estados, es el Congreso de la Unión. La "Constitución" es el Estatuto de Gobierno que aquél expide (artículo 73, frac. VI, y 122, frac. I).

c) Poder legislativo. Es mixto, por la intervención de órganos federales y locales. Tienen atribuciones legislativas:

— El Congreso de la Unión en materias no reservadas expresamente a la Asamblea de Representantes (artículo 73, frac. VI). Por ejemplo, el régimen electoral.

— La Asamblea de Representantes, en el mayor número de materias administrativas y comunes. Esto y aquella a la inversa del régimen de distribución entre la Federación y los Estados, que reconoce a éstos todo

lo que no se concede expresamente a aquélla (artículo 122, frac. IV). La capacidad legislativa de la Asamblea constituye una de las modificaciones más relevantes aportadas por la reforma de 1993 bajo el signo "autonomista" del DF.

Se pretende que la composición de la Asamblea refleje la composición política del DF, expresada en los comicios. En la elección de sus integrantes se combinan los principios de mayoría relativa por distrito uninominal, y de representación proporcional por circunscripción plurinominal. Hay dos reglas:

a') General. Límite de representantes por partido: se pasó de 43, que son el 65.1 por ciento de los representantes, a 41, que son el 66 por ciento (artículo 122, frac. III).

b') Especial, mediante "cláusula de gobernabilidad": mayoría absoluta en la Asamblea al partido que por sí mismo obtenga el mayor número de constancias de mayoría relativa y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal (id.).

— El Presidente de la República, el Jefe del Distrito Federal y los representantes tienen poder de iniciativa en el ámbito local (artículo 122, frac. V).

— La Asamblea de Representantes tiene poder de iniciativa ante el Congreso de la Unión en materias del Distrito Federal (artículo 122, frac. IV, f).

d) El Poder Ejecutivo es mixto, por la concurrencia que en él tienen órganos federales y locales. En él hay rasgos del régimen parlamentario, en cuanto el titular de la Administración Pública del DF proviene de la Asamblea de Representantes y se trata, por ende, de un individuo electo popularmente con un doble designio: el directo y necesario, como asambleísta, y el indirecto y posible, como Jefe del Distrito. Desempeñan aquel poder:

— El Presidente de la República al través de una serie de atribuciones en tal dirección:

a') Facultad limitada (por los resultados del proceso electoral) de designar al Jefe del Distrito Federal. La designación por elección indirecta del Jefe del Distrito Federal es otra de las aportaciones más relevantes de la reforma de 1993 en esta materia. Dicho funcionario es nombrado de entre los representantes, diputados federales o senadores electos en el DF, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea (artículo 122, frac. VI, a). Esto sirve a dos propósitos:

1) Satisfacer un requerimiento democrático: gobierno del Distrito Federal que refleje la voluntad popular expresada en los comicios dentro de esta circunscripción territorial, no sólo en el conjunto del país;

2) Evitar o aliviar el riesgo de conflictos entre los poderes federales (especialmente el Ejecutivo y el Legislativo) y los poderes del Distrito Federal.

b) Facultad de control de nombramientos (Procurador General de Justicia) y mando de la fuerza pública (artículo 122, frac. II, b y c).

c) Facultad de ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso de la Unión respecto al Distrito Federal, cuando éstos no encomienden dicha atribución al Jefe del Distrito (artículo 122, frac. VI, g).

— El Jefe del Distrito Federal, mediante atribuciones característicamente ejecutivas:

a) Es el titular de la Administración Pública en el Distrito Federal (artículo 122, frac. VI, primer párrafo).

b) Ejecuta las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia (*id.*, inciso g).

c) Expide los reglamentos gubernativos que correspondan al Distrito Federal (*id.*).

d) Ejecuta las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión respecto al Distrito Federal, cuando así lo determinen aquéllos (*id.*).

— Son importantes las funciones de control e inclusive designación que ejerce el Legislativo Federal sobre el Ejecutivo propio del Distrito Federal, al través de la Cámara de Senadores. Existe aquí una expresión de: necesidad de equilibrio entre los poderes federales y local, y recuperación del control ejecutivo del DF por parte de la Federación, de la que aquél es capital, a través de la típica Cámara federativa: el Senado.

a) La Cámara de Senadores nombra directamente al Jefe del Distrito Federal cuando la propuesta del Ejecutivo no es ratificada, por segunda vez en un mismo proceso de designación, por la Asamblea de Representantes. Con ello se zanja el conflicto entre el Ejecutivo Federal y el Legislativo local (artículo 122, frac. VI, a).

b) La Cámara de Senadores —o, en sus recesos, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión— remueve de su cargo al Jefe del Distrito, a petición de los propios integrantes del Senado o de la Comisión, cuando haya causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal (artículo 122,

frac. VI, i). Este procedimiento también orienta la solución del conflicto en la forma que cause menos problemas.

e) El Poder Judicial es exclusivo del Distrito Federal y excluyente de otros órganos judiciales. Reside en el Tribunal Superior de Justicia y en los jueces de grado inferior. En la designación de magistrados se aplica el régimen tradicional de concurrencia entre el Ejecutivo (Jefe del Distrito), que propone, y el Legislativo (Asamblea de Representantes, que aprueba) (artículo 122, frac. VII).

f) Hay consejos de ciudadanos electos en forma directa en cada demarcación territorial, para funciones supervisoras, consultivas y aprobatorias de programas de la administración pública. Intervienen en la elección los partidos políticos nacionales. Componente popular complementario de la Asamblea de representantes: ésta, con signo preponderantemente político; aquél, con tareas de colaboración administrativa, características de los órganos vecinales (artículo 122, frac. I, e).

g) Se prevén medios de atención compartida entre Federación, Distrito Federal y otras jurisdicciones locales y municipales para problemas típicos de la conurbación en el Valle de México, de manera conexa a lo estipulado en el artículo 115, fracción VI, de la Constitución. Asuntos vinculados con asentamientos humanos, preservación del medio y determinados servicios públicos (artículo 122, frac. IX).

VI. LA REFORMA PARLAMENTARIA (artículos 65 y 66)

Se ajustan las fechas para el inicio y la conclusión de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, tomando en cuenta los requerimientos del trabajo, según demuestra la práctica, y el calendario conveniente para el desahogo oportuno de las iniciativas que remite el Ejecutivo (artículo 65, primer párr., y 66, primer párr.). El tiempo de trabajo es el mismo, salvo en un solo supuesto, como en seguida se indica:

A. Primer periodo de sesiones: del 1o. de septiembre al 15 de diciembre (antes: 1o. de noviembre al 31 de diciembre): cinco meses. Excepción: cuando el Presidente inicie sus funciones el 1o. de diciembre; en este caso el periodo ordinario se prolonga hasta el 31 de diciembre.

B. Segundo periodo de sesiones: del 15 de marzo al 30 de abril (antes: del 15 de abril al 15 de julio): cinco meses.

VI. LA REFORMA EDUCATIVA (artículos 3 y 31, frac. I)

En la educación, como en la salud, está el componente cualitativo de la vida individual y colectiva. Existe probablemente un tercer componente del mismo rango: el trabajo.

La educación y la salud son atenciones básicas del Estado, aunque no sean exclusivas de éste. Hay sendos derechos a la educación y a la salud, a los que corresponden deberes de prestación directa a cargo del Estado. Por ello se trata de las más típicas garantías sociales que instituyen al Estado activo, no sólo regulador.

La educación tiene un múltiple papel decisivo en la vida individual y colectiva. Es:

— Agente para el desarrollo de las potencialidades humanas, que no podrían desenvolverse al margen de un proceso educativo (formal o informal).

— Medio para la satisfacción de los requerimientos de la sociedad. Enlace entre la formación de los individuos y las necesidades de la comunidad.

— Instrumento de la adquisición y la aplicación de principios y valores.

— Factor para la integración nacional. La Nación pasa por la educación. No se trata sólo de un hecho étnico; se completa con un hecho cultural.

— Recurso para una verdadera inserción del individuo y de la Nación en la humanidad.

Por todo ello las normas sobre educación son, quizás, las más delicadas y las de más profundo alcance en cuanto al porvenir del hombre y de la nación. De ahí que el artículo 3o. haya sido uno de los más polémicos, o el que más, desde el punto de vista ideológico. Quien rige la educación, rige la Nación.

La reforma de 1993 aborda diversos temas de fondo y estructura, con el propósito general de: extender la educación básica, cuantitativa y cualitativamente, para auspiciar el desenvolvimiento de la Nación en una época que plantea mayores exigencias al individuo; alentar otras expresiones de educación y cultura, condición para el desarrollo y la independencia; afianzar el carácter unitario de la educación y racionalizar el aparato educador del Estado mexicano; y apoyar la participa-

ción privada en este campo. Esto se recoge en las siguientes preven-
ciones:

A. Derecho y deber de educación. Es un derecho del obligado. Apareja tanto una facultad como un deber del individuo. Tal ocurre en otros derechos cuyo ejercicio interesa tan vivamente a la sociedad que no queda liberado a la voluntad del sujeto (derechos electorales, por ejemplo). En consecuencia, se subordina la libertad a la necesidad personal y colectiva.

Se trata de una facultad de carácter social: a una prestación, no sólo a una abstención, pero no sólo se tiene frente al Estado, sino además frente a los encargados legales del individuo. Como deber, incumbe al Estado y a los padres o tutores. Por ello:

a) Se declara que "todo individuo tiene derecho a recibir educación", y se precisa que son obligatorias la educación primaria y la secundaria (artículo 3, primer párrafo).

b) En consecuencia:

— El Estado debe impartir educación preescolar (no obligatoria para el individuo; obligatoria para el Estado), primaria y secundaria (id.).

— Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos (deber de padres y, más ampliamente, de quienes ejercen la patria potestad) o pupilos (deber de tutores y, más ampliamente, otros encargados) concurren a escuelas para recibir educación primaria y secundaria (artículos 31, frac. I).

B. Aliento a otras manifestaciones de educación, necesarias para el desarrollo y la independencia de la Nación: "el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos —incluyendo la educación superior— necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura" (frac. V).

C. Carácter unitario de la educación, por determinación de planes y programas de la educación primaria, secundaria y normal en la República (frac. V). Al respecto se reconoce

— la diversidad nacional, porque se oye la opinión de los gobiernos de entidades federativas (id.), y

— la corresponsabilidad y el interés legítimo de todos los mexicanos en esta cuestión sustantiva, porque se oye la opinión de "los diversos sectores sociales involucrados en la educación" (id.).

D. Racionalidad en el aparato educador del Estado. Se sigue concibiendo a éste en sus diversas manifestaciones concéntricas o planos

político-administrativos. Existe un criterio rector nacional y, a partir de aquí, una distribución del trabajo.

E. Apoyo a la participación social. Por la intervención, ya mencionada, de los sectores sociales en la formulación de planes y programas (frac. III). En la reforma constitucional anterior se extendió el apoyo a la participación de ciertos organismos en el proceso educativo fundamental, al retirarse las prohibiciones legales relativas a corporaciones religiosas, ministros de cultos, sociedades por acciones y asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de un credo religioso, en lo relativo a educación primaria, secundaria y normal, y a la destinada a obreros o campesinos (ant. frac. IV).

VIII. LA REFORMA ECONÓMICA (artículos 28, 73, fracción X y 123, apartado B, fracción XIII bis)

Se trata de organizar al Banco de México como órgano autónomo "en el ejercicio de sus funciones y en su administración" dentro de y frente a la Administración Pública, y para este fin se introducen o ajustan normas sobre: funciones, funcionarios y relaciones laborales.

El Banco de México

A. Sirve al "objetivo prioritario" de "procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado" (artículo 28, quinto párr.).

B. Cumple atribuciones de acuñación de moneda y emisión de billetes (artículos 28, sexto párr.).

C. Regula los cambios y la intermediación y los servicios financieros, "contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia" (*idem*).

IX. LA REFORMA PENAL (artículos 16, 19, fracs. I, IV, VIII, IX y penúltimo, párrs., 10, frac. XVIII y 119)

La materia penal es un asunto crucial en el trato entre el individuo, la sociedad y el Estado. Tiene que ver con la seguridad colectiva, el carácter tiránico o democrático del Estado y los derechos humanos. En ella se enfrentan el supuesto infractor, un individuo, y el poder del

Estado como representante social. Por eso es indispensable hallar puntos de equilibrio a todo lo largo del "suceso penal", que va desde la noticia sobre un hecho supuestamente delictivo hasta el cumplimiento de la sanción impuesta.

En la materia penal se muestra el mayor poder del Estado sobre el individuo. Es el espacio de los delitos, con los que el orden jurídico organiza, mediante un sistema de reproches y amenazas, el comportamiento de los ciudadanos. También es el espacio de las penas, que representan la máxima injerencia del poder en la vida del individuo, con un amplio elenco: de la simple amonestación a la pena de muerte. La sanción penal debiera ser el último recurso de control social.

La reforma tiene como precedente y marco el fortalecimiento de los derechos humanos.

— En el mundo: a través de una serie de convenciones de carácter general (pactos y convenciones sobre derechos humanos, que incluyen los vinculados con la materia penal.

— En México, a través de:

a) La reforma sustantiva: cambios en la tipificación penal y racionalidad de las penas.

b) La reforma procesal: estructura del proceso, derechos del inculpa-do y derechos de la víctima.

c) La reforma ejecutiva: ejecución y libertad, y el problema peniten-ciario.

d) Los nuevos organismos. El ombudsman.

La reforma de 1993 obedece al propósito general de: mejorar la acción punitiva del Estado en forma consecuente con los derechos de los infractores y las víctimas de delitos, tomando en cuenta las nuevas formas de criminalidad y los requerimientos de la persecución penal en el mundo moderno. En suma, se busca el difícil y necesario equilibrio entre los derechos del inculpa-do, el ofendido y la sociedad. Desde otra perspectiva: equilibrio entre la exigencia de justicia y libertad (derecho del individuo) y la exigencia de justicia y seguridad (derecho de la comunidad y del ofendido por el delito).

Con este proyecto, diversamente atendido por las reformas específicas de 1993, que ameritan un examen detallado, se produjeron los siguientes cambios fundamentales:

A. Supuestos para la detención del probable responsable. Es uno de los temas principales de la reforma, seguramente motivado por la contradicción entre las necesidades persecutorias reales y el antiguo texto

constitucional. Desemboca en mayores poderes del Ministerio Público. En dos extremos se regula este asunto, además del cumplimiento de una orden judicial de aprehensión:

a) *Flagrancia*. El sujeto debe ser entregado, con “prontitud”, al Ministerio Público (artículo 16, cuarto párr.).

b) *Urgencia*. Sólo el Ministerio Público puede ordenar la detención, con estos requisitos (id., quinto párr.):

- Que se trate de “delito grave así señalado por la ley”.
- Que haya “riesgo fundado de que el individuo pueda sustraerse a la acción de la justicia”.
- Que “no sea posible ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia.
- Que el M.P. actúe “fundando y expresando los indicios que motiven su proceder”.

B. *Tiempo de detención y necesidades de la investigación*. Al respecto se puntualizan plazos que no existían y se reconoce, implícitamente, la necesidad de detener y prolongar limitadamente la detención (“retención”) para investigar y poder ejercitar la acción penal. Hay dos hipótesis (id. séptimo párr.):

- Ordinaria: hasta por cuarenta y ocho horas.
- Duplicada: hasta por noventa y seis horas. Se supedita a que haya “delincuencia organizada”, en los términos que prevea la ley.
- En ambos casos existe un control judicial *a posteriori*, esto es, cuando el juzgador reciba al detenido.

C. *Eliminación del concepto clásico de “cuerpo del delito”*, bien conocido por la doctrina, la jurisprudencia y la legislación en México, e incorporación del concepto “tipo penal” (artículo 16, segundo párr., y 19, primer párr.).

D. *Posibilidad, implícita, de prolongar por más de 72 horas el plazo para dictar auto de formal prisión*, cuando la extensión no redunde en perjuicio del inculcado (artículo 19, primer párr.).

E. *Revisión de la libertad provisional bajo caución*, con los siguientes aspectos:

a) *Ampliación de las posibilidades de obtener libertad provisional bajo caución*, eliminando de plano las limitaciones constitucionales (predeterminación constitucional) y las facultades de valoración judicial (determinación por razonado arbitrio del juzgador). Se excluyen los “delitos graves” que prevenga la ley secundaria (artículo 20, frac. I, primer párr.).

b) Limitación del monto de la caución en función del daño (se excluye el perjuicio) causado a la víctima y de las sanciones pecuniarias que pudieran imponerse (id.). El monto y la forma de la caución deben ser "asequibles" para el inculpado y el juzgador puede disminuir aquél (id., segundo párr.).

c) Revocabilidad de la libertad provisional (id., tercer párr.).

F. Derecho del inculpado al silencio y a la comunicación, y principios de admisibilidad de la confesión: debe ser rendida ante el juez o el Ministerio Público y con asistencia del defensor (id., frac. II).

G. Supremacía de la garantía de defensa sobre la de plazo para la terminación (id., frac. VIII).

H. Información al inculpado sobre sus derechos, "desde el inicio de su proceso" (id., frac. IX).

I. Derecho del inculpado a una "defensa adecuada" (id.).

J. Elevación al rango constitucional de derechos del indiciado en la averiguación previa, con diversas modalidades: libertad provisional, derecho al silencio y a la comunicación, defensa, diversas pruebas (id., penúltimo párrafo).

K. Derechos de la víctima o del ofendido: asesoría jurídica, reparación del daño, coadyuvancia con el Ministerio Público, atención médica de urgencia cuando lo requiera (id., último párr.).

L. Cambios en el régimen de extradición interna. Se sujeta a convenios entre Federación, Estados y Distrito Federal. Abarca entrega de delincuentes y de objetos, instrumentos o productos del delito. No hay plazo constitucional sobre detención (artículo 119, segundo párr.).