

MARCO JURÍDICO

ARTÍCULO 131. De las Alcabalas

Texto original de la Constitución de 1917

Es facultad privativa de la Federación, gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

Reformas o adiciones al artículo

En el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de marzo de 1951 apareció publicada la adición del segundo párrafo.

El 8 de octubre de 1974 apareció publicada, en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma efectuada al primer párrafo por la que se suprimió de su texto a los territorios federales.

Texto vigente

Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad

dad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Ley Aduanera, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1981.
- Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de enero de 1986.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1991, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de diciembre de 1990.

Comentario jurídico

El párrafo primero del artículo 131 de nuestra Carta Magna establece diversas disposiciones en los siguientes tres rubros:

1. Es facultad exclusiva de la Federación gravar el comercio exterior, es decir, la importación, exportación y el tránsito de mercancías. La Federación regula estas actividades a través de las diversas leyes fiscales

vigentes, las cuales deben tender a estimular la producción interna y promover la exportación de diversos productos.

2. La Federación tiene también la facultad de regular, a través de una reglamentación específica, la circulación en la República de determinados productos comerciales y podrá prohibir que circulen estos mismos, con el objeto de proteger la seguridad interna del país.

3. La Federación, al actuar como Gobierno del Distrito Federal y por lo que hace a éste (artículo 73, fracción VI, base Ia. de la Constitución), tiene prohibido imponer gravámenes al tráfico de mercancías según se desprende de las fracciones VI y VII del artículo 117 de la propia Carta Magna.

Por lo que respecta al segundo párrafo del artículo que comentamos —adicionado el 28 de marzo de 1951—, establece que el Congreso de la Unión podrá facultar al Ejecutivo Federal para que legisle autónomamente en materia de comercio exterior, con el propósito de regular la economía nacional, dejando a su cargo, en buena medida, el equilibrio de las balanzas comercial y de pagos.*

Sin embargo, el Presidente deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Buscar la estabilidad de la producción nacional;
- b) Regular la economía del país;
- c) Que haya clara urgencia de su intervención para regular favorablemente el comercio exterior, y
- d) Que exista el propósito de buscar el beneficio económico del país.

* La balanza comercial es la relación entre las exportaciones e importaciones de un país en un periodo determinado de tiempo. Por balanza de pagos se entiende el resumen de la situación financiera interna de un país en un periodo determinado.

Al final de cada año fiscal, el Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal correspondiente, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida un año antes. El Congreso de la Unión, en la Ley de Ingresos de la Federación, calificará dicho uso y, en su caso, volverá a otorgarla para el año siguiente.

ARTÍCULO 132. Bienes inmuebles de la Federación

Texto original de la Constitución de 1917

Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la Legislatura respectiva.

Reformas o adiciones al artículo

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde la promulgación de nuestra Constitución.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 1982.

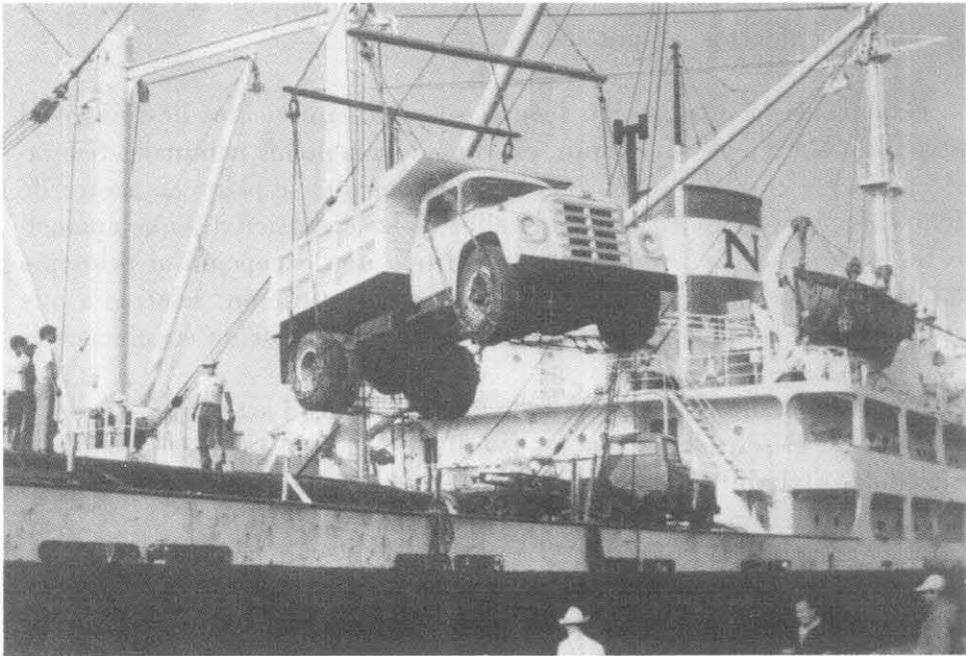
Comentario jurídico

El antecedente de esta disposición, como ya se comentó, está en el artículo 125 de la Constitución de 1857, que establecía la jurisdicción federal sobre las instalaciones militares.

Con la reforma que sufrió dicho artículo, en 1901, se consolidaron dos importantes principios que trascendieron a la Constitución de 1917: los bienes inmuebles destinados al servicio público o al uso común quedaron sujetos a la jurisdicción federal, mientras que los demás inmuebles



En la época prehispánica los mercados constituyeron un punto importante para la distribución de mercancías



El comercio exterior es de carácter dinámico y para evitar una deflación se faculta al Ejecutivo a legislar en esta materia

públicos, ubicados en el territorio de los estados, quedaron sujetos a la jurisdicción estatal.

La Constitución, respetuosa de las entidades federativas, obliga al Gobierno Federal a solicitar permiso a las legislaturas estatales para adquirir —dentro de sus respectivos territorios—, bienes inmuebles, con el fin de dedicarlos a un servicio público o al uso común. Una vez adquiridos y afectados, se convierten en bienes del dominio público y quedan sometidos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales.

De acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes del uso común aquéllos de los que pueden disfrutar todos los habitantes de la República, sin más limitaciones que las establecidas por leyes o reglamentos administrativos; como por ejemplo, el espacio aéreo, el mar territorial, las playas, plazas, parques públicos, etcétera.

Los bienes destinados a un servicio público son, entre otros, los inmuebles destinados a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y los de uso de las secretarías de Estado y otras dependencias públicas y los templos abiertos al público.

Establecida la jurisdicción federal sobre los inmuebles destinados al servicio público o al uso común, es competencia de los tribunales federales conocer y resolver sobre las controversias que se planteen acerca de dichos bienes, y la aplicación sobre ellos de las disposiciones que emanen de los poderes de la Unión. Ello constituye una excepción al principio planteado por el artículo 121 de la misma Constitución, relativo a que los muebles e inmuebles se rigen por la ley del lugar de su ubicación.

Adicionalmente y en virtud de lo que establece el artículo 124 constitucional, en el sentido de que las facultades que no estén expresamente concedidas al ámbito federal se entienden reservadas a los estados, éstos no pueden legislar sobre los bienes federales.

Así pues, los inmuebles destinados al servicio público o al uso común, antes de la entrada en vigor de la Carta Magna, el 1º de mayo de 1917, quedaron incorporados a la jurisdicción federal. A partir de esa fecha, sólo están los ubicados en el Distrito Federal y aquéllos en los

estados, cuando las legislaturas respectivas hayan otorgado su consentimiento. En tal caso, los estados no pueden imponer gravamen alguno sobre esos bienes, ni dar eficacia a las leyes o disposiciones locales en dichos inmuebles (art. 5 de la ley reglamentaria mencionada).

ARTÍCULO 133. Supremacía de la Constitución

Texto original de la Constitución de 1917

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, 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 pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

Reformas o adiciones al artículo

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 18 de enero de 1934, se otorgó al Senado de la República la facultad de aprobar los tratados celebrados y que se celebren, por el Presidente de la República.

Texto vigente

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 pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Comentario jurídico

Este artículo establece la llamada “Cláusula de Supremacía Federal” que contiene dos principios:

1. La Constitución Federal es la Ley Fundamental del país.

2. Todas las demás disposiciones (leyes federales, tratados internacionales, leyes locales, etc.) deben ajustarse a la Ley Fundamental, es decir, deben ser "constitucionales". Para que cualquiera ley, reglamento o acuerdo administrativo, acto o resolución judicial sean legales, vigentes y efectivos, deberán observar y tener su fundamento en la Constitución. Así, el principio fundamental sobre el que descansa todo nuestro orden jurídico es el de la preeminencia de la Constitución.

Consecuentemente, el gobierno federal, las entidades federativas y cualquier órgano que desempeñe funciones gubernativas, sean de nivel federal, estatal o municipal, deben limitar y basar sus actos en lo establecido por la Constitución.

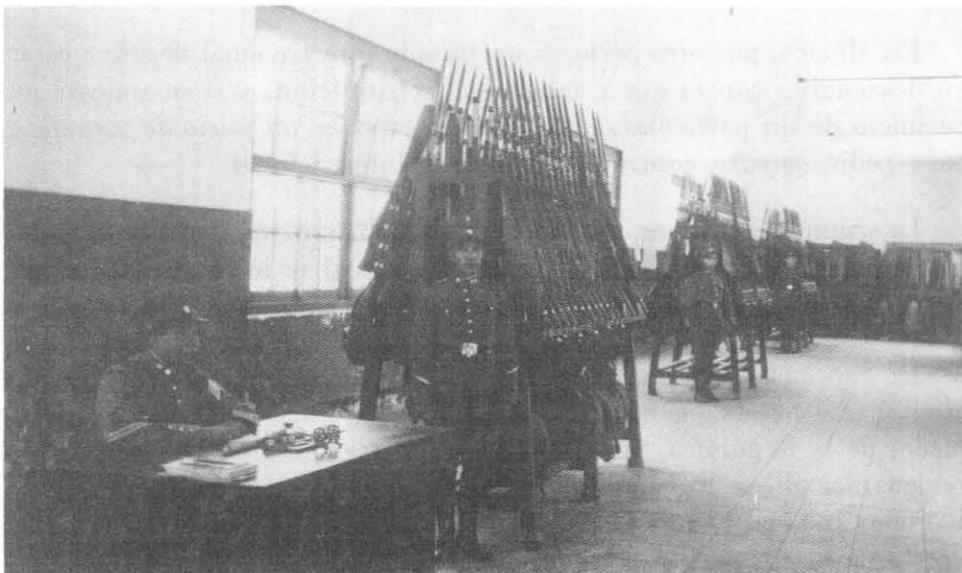
La fórmula "...las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella...'", es congruente, por una parte, con toda la obra legislativa, porque los legisladores tienen el compromiso de legislar dentro de la órbita de atribuciones que la propia Constitución le señala (artículo 124) y, por la otra, se ajusta a nuestra estructura política, ya que en el Congreso de la Unión se reúnen los representantes del pueblo (Cámara de Diputados) y de los estados federados (Cámara de Senadores). La frase: "...Los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado..." significa que la validez de un tratado en nuestro Derecho Público interno requiere de la concurrencia de dos voluntades: la del titular del Poder Ejecutivo Federal y la de la Cámara de Senadores (determinada por la mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión).

En el caso de los tratados, deben además cumplirse dos requisitos establecidos por el Derecho Internacional Público, denominados reserva y ratificación. El primero de ellos consiste en que algunos de los estados signatarios del tratado pueden convenir en suprimir determinados puntos del mismo, a fin de evitar su incumplimiento total posterior; la ratificación significa que, una vez signado el tratado por los representantes diplomáticos autorizados de cada uno de los estados, los gobiernos respectivos otorguen su aprobación final.

México es signatario de la Convención de Viena, sobre Derecho de los Tratados de 1969, celebrada en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en vigor desde el 27 de enero de 1970 y ratificada por nuestro Senado el 25 de septiembre de 1974. El criterio de



El actual edificio de la Secretaría de Educación Pública fue la sede del Consulado de México, a partir de 1731, y en el siglo XIX albergó la Aduana



Los cuarteles del Ejército Mexicano están bajo la jurisdicción de los poderes federales

dicha Convención se apega a la utilización del término “tratado”, para todo instrumento en que de cualquier modo se consigne un compromiso internacional y para los cuales existen una gran variedad de denominaciones, tales como: convención, protocolo, pacto, carta, acuerdo, etc. No importa pues, la denominación particular que se le otorgue al instrumento internacional para que se incluya en las normas de la mencionada Convención.

El Derecho Internacional no acepta —explícitamente— que un Estado pueda invocar como causal de nulidad el hecho de que su consentimiento haya sido manifestado en violación a una norma de su derecho interno, respecto a la competencia o autorización para celebrar tratados.

Pese a ello, la Convención de Viena sostuvo una posición intermedia: en caso de que la violación del Derecho interno sea manifiesta (que resulte evidente para cualquier Estado de buena fe) y afecte una norma de importancia fundamental, el Estado afectado podrá alegar tal circunstancia como vicio de su consentimiento y anular las disposiciones internacionales que le afecten. La Convención reconoce que siendo el Estado una persona jurídica, no puede obligarse, sino luego de cumplir con los procedimientos que sus propias leyes le señalen; de lo contrario, no habría consentimiento.

En México, por otra parte, si un tratado internacional llegare a estar en desacuerdo con lo que establece la Constitución, y si se aplicare en perjuicio de un particular, éste podrá interponer un *juicio de garantías*, para pedir *amparo* contra dicha norma internacional.

La segunda y última parte del artículo 133 contiene una idea complementaria del establecido en el primero a la cual se le conoce doctrinalmente como “Defensa Subsidiaria de la Constitución.”

La Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha determinado que no se debe encomendar el *control de la constitucionalidad* a todos los jueces de la República, pues hacerlo sería fragmentar la facultad de hacer guardar el exacto cumplimiento de la Constitución, que corresponde al Poder Judicial Federal exclusivamente a través del Juicio de Amparo. Por lo tanto, un juez local no es competente para calificar sobre la constitucionalidad en la aplicación de una ley local.



Los tratados internacionales, celebrados por el Presidente de la República, son aprobados por la Cámara de Senadores

ARTÍCULO 134. Bases a que deberán sujetarse los recursos económicos federales para las obras y servicios públicos

Texto original de la Constitución de 1917

Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta mediante convocatoria y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

Reformas o adiciones al artículo

El 28 de diciembre de 1982 apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, una reforma sustancial al precepto, que quedó como aparece en el texto vigente.

Texto vigente

Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta Constitución.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Ley de Obras Públicas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1980.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios relacionados con Bienes Muebles, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de febrero de 1985.

Comentario jurídico

El artículo 134 establece las formalidades y condiciones para que el sector público federal (tanto el central como el paraestatal), celebre contratos y convenios relativos a obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes y servicios que sirvan a los fines del Estado y para el cumplimiento cabal de sus objetivos.

Las obras públicas no son, por sí mismas, un fin del Estado; son medios para cumplir con sus fines: prestar servicios públicos. Por ello los particulares, contratados por el gobierno, pueden realizar las obras necesarias o prestar los servicios requeridos.

Las exigencias formales tienen el objeto de evitar transacciones que se traduzcan en despilfarro y mala calidad de obras, bienes y servicios contratados por el gobierno de la República.

Jurídicamente, la contravención de dichos preceptos llevaría a la nulidad absoluta de los actos celebrados.

El primer párrafo señala los principios que han de normar la administración de los recursos de la Federación y del Distrito Federal. El precepto es también obligatorio para las entidades paraestatales (organismos descentralizados y empresas de participación estatal), federales y del propio Distrito Federal.

Esos principios son: eficiencia, eficacia, honradez e idoneidad respecto del ejercicio del gasto.

a) *Eficiencia*: Se entiende como la capacidad administrativa para alcanzar los fines establecidos, por medio del uso más racional posible de los recursos y medios disponibles, es decir, la capacidad de obtener el mayor beneficio a cambio del menor costo.

b) *Eficacia*: Ahora bien, no todas las acciones de gobierno pueden, ni deben ser regidas sólo por el cálculo de costo-beneficio. Es el caso, por ejemplo, de las decisiones urgentes, en las que no es posible determinar con antelación cuáles posibles opciones implican menores costos, a riesgo de causar mayores gastos o daños irreparables por la demora.

c) *Honradez*: Se refiere no sólo a la inapropiada enajenación de bienes, o de aprovechar la posición privilegiada en la administración pública para obtener ventajas indebidas, sino en lo general al comportamiento responsable del servidor público, que implica el cumplimiento puntual, oportuno y debido de todas sus obligaciones.

d) *Idoneidad del Gasto*: significa que debe existir adecuación entre los objetivos que se buscan y el uso que se haga de los recursos económicos. Se entiende que una buena administración no permitirá un ejercicio desordenado del gasto, ni la distracción indebida de recursos para acciones no prioritarias.

En el segundo párrafo del artículo se amplía el concepto original del Constituyente de 1917, en cuanto a la adjudicación de obras por medio de convocatorias públicas, para ampliarlo a todo tipo de contratos realizados por el sector público (adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, etc.). El mecanismo para efectuar dichos actos jurídicos será la licitación pública, es decir, la oferta al mejor postor, para que el acto de que

se trate se efectúe en las mejores condiciones posibles de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y toda otra circunstancia importante para el interés público, que deberán tomarse en cuenta, para decidirse por determinado oferente.

En el caso de que la licitación resultara no ser el medio idóneo para asegurar la mejor contratación, el tercer párrafo del artículo en comentario señala que las bases para tomar decisiones en estos supuestos se establecerán en las leyes reglamentarias de este precepto constitucional: la Ley de Obras Públicas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.

En el caso de que autoridades de otros niveles de gobierno (estatal y municipal) administren recursos de la Federación, deberán en todo caso apegarse a los principios establecidos en este artículo constitucional. La responsabilidad de los servidores públicos, por el incumplimiento de estos mandatos, se fincará en base a los procedimientos señalados por el capítulo IV de la propia Constitución.

ARTÍCULO 135. Reformas a la Constitución

Texto original de la Constitución de 1917

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Reformas o adiciones al artículo

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de octubre de 1966, la Comisión Permanente puede efectuar el cómputo de los votos de las legislaturas estatales, sobre reformas o adiciones a la Ley Fundamental.

Texto vigente

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979.

Comentario jurídico

La Carta Magna es susceptible de modificación a través de un procedimiento especial, prescrito en el artículo del que ahora nos ocupamos, que señala que todo cambio al texto de la Carta Magna deberá ser aprobado por las dos terceras partes de los representantes en la sesión correspondiente de las Cámaras del Congreso de la Unión, requiriéndose posteriormente la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados.

Todo ello tiene por objeto lograr y combinar, al mismo tiempo, flexibilidad para adaptar el texto constitucional a la realidad nacional; la coparticipación de los representantes de la voluntad popular de cada uno de los estados miembros del pacto federal, y la indispensable permanencia y firmeza de la Ley Fundamental.

El artículo 135 crea un órgano especial, denominado por algunos autores como *poder revisor*, o Constituyente Permanente y que está conformado por el Legislativo Federal (con sus dos Cámaras), y las legislatu-

ras estatales. Este órgano se encuentra situado entre el *poder constituyente* y el *poder constituido*. Subordinado al Constituyente, es superior a los poderes conformados por aquél. Tanto, que puede alterarlos. Por ello, el Presidente de la República no tiene derecho de veto sobre el Poder Revisor.

El procedimiento para reformar la Constitución es más complicado que el señalado para la aprobación de las leyes. Se requiere una mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes al momento de la votación, para que las cámaras federales puedan aportar una reforma constitucional, mientras que las leyes ordinarias requieren sólo la mayoría simple, de la mitad más uno de los presentes. Además, la reforma será presentada a la consideración de las cámaras de diputados locales, la mayoría de las cuales también deberá aprobarla. No habiendo señalamiento alguno en la Constitución, cada legislatura local puede aprobar la reforma por la mayoría simple de sus diputados presentes, salvo que sus propias constituciones locales estipulasen una votación mayor.

Cabe señalar que hay una disposición constitucional específica que exige de mayores formalidades que las señaladas, como en el caso de la creación de una nueva entidad federativa, dentro de los límites de las ya existentes, cuando el Poder Legislativo de la entidad o entidades afectadas no han dado su consentimiento. En tal supuesto, la modificación será ratificada por las dos terceras partes de las legislaturas locales (art. 73, III, 5o.).

Por el contrario, cuando se trate de admitir un nuevo estado a la Federación, el procedimiento a seguir será el mismo que para las leyes ordinarias.

ARTÍCULO 136. Inviolabilidad de la Constitución

Texto original de la Constitución de 1917

Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que, por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios

que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

Reformas o adiciones al artículo

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde la promulgación de nuestra Constitución.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

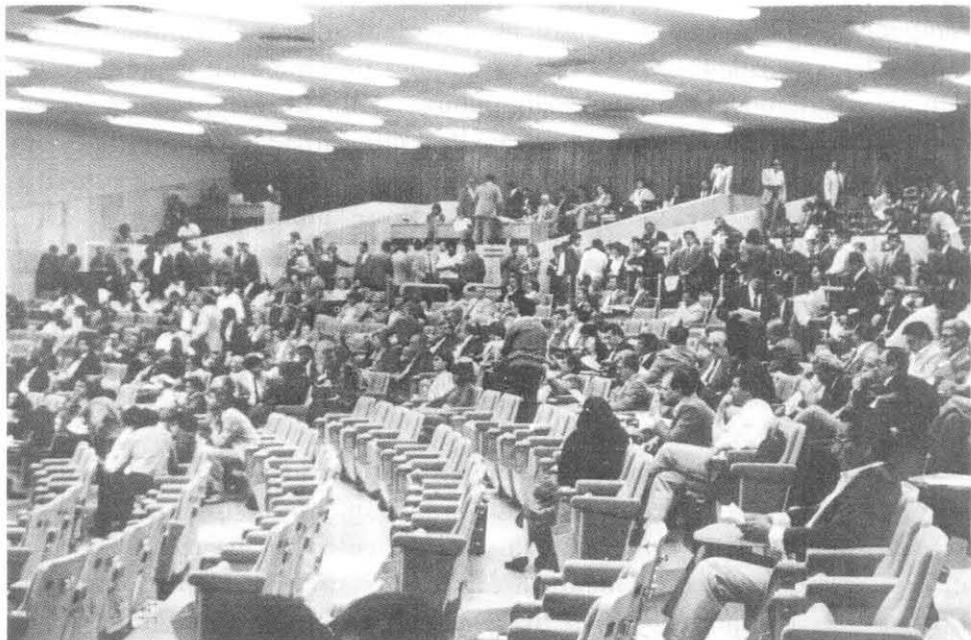
- Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 1931.
- Código de la Justicia Militar, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 1933.

Comentario jurídico

Dr. Juan Rebolledo Gout*

El último artículo constitucional, el 136, afirma el imperio de la Ley, de la regla del derecho, bajo el encabezado de la "inviolabilidad de la Constitución". Declara que la Constitución no perderá su fuerza y vigor por ninguna situación de facto. Por eso, la Constitución a través de este artículo reclama para sí una existencia normativa independiente de los hechos del poder que pretendiesen, en un momento dado, negarle fuerza de ley. Cualquier modificación del orden constitucional diferente al establecido por el artículo 135, que establece el único procedimiento del sistema jurídico para reformar a la Constitución, podrá afectar la eficacia de la Constitución pero no su validez.

* Licenciado en Derecho por la UNAM, realizó estudios de posgrado en las universidades de Tulane y Harvard. Ha sido profesor en la Universidad de Oklahoma y la UNAM, y jefe de estudios de posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Exvocal Ejecutivo del INEHRM y actualmente coordinador de asesores del jefe de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República.



Cualquier reforma o adición a la Constitución requiere del concurso del Congreso de la Unión, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes

Para el hombre común este artículo constitucional resulta un poco extraño. En él no se establecen libertades ni derechos de las personas como lo hace el capítulo sobre las garantías individuales; tampoco define la organización y las reglas de competencia de los órganos del Estado. El artículo se refiere a toda la Constitución y en consecuencia a todo el sistema jurídico que de ella emana. Es, por así decirlo, un precepto más fundamental que todos los demás, a la par del artículo 133 que establece la supremacía de la Constitución en la Unión y el artículo 135 mencionado, que también se refiere a toda la Constitución, incluyéndose a sí mismo. Al reclamar este *status* fundador, estos artículos cumplen una función lógica y jurídica diferente a los demás en la Constitución. En cuanto a su función lógica, porque su existencia y su cumplimiento no puede establecerse de la misma manera que el resto de las reglas constitucionales. Su cumplimiento está dado en la existencia misma del artículo y no requiere órgano alguno para asegurar se satisfaga el supuesto normativo. Su existencia, la forma en que es válido, sólo se puede establecer si el sistema jurídico, en su conjunto, es aceptado y considerado válido por la mayoría y es generalmente eficaz. Jurídicamente este artículo no es ni una regla de competencia, ni crea autoridad alguna, ni tampoco es una norma de conducta, a pesar de que incluya una instrucción a las autoridades de castigar a quienes pretendieran deponer el orden constitucional y a sus colaboradores. Esta última parte es lógicamente diferente a la primera y, a ella, subordinada. Es, en rigor, un principio fundamental del orden jurídico que afirma el carácter constitutivo y normativo de la Constitución en ese orden jurídico.

El artículo 136 tiene viejos antecedentes en nuestra historia. Como nos lo recuerda la obra de *Los Derechos del Pueblo Mexicano*. Aparecen versiones similares en el artículo 12, fracción séptima, de la segunda de las leyes constitucionales de la República Mexicana en 1836; en el artículo 169 y 172 del primer proyecto de Constitución Política en 1842 y el 149 del segundo proyecto. También en el artículo 128 de la Constitución Política de 1857, en términos prácticamente idénticos a los de la actual Constitución. En la doctrina, el artículo 136 ha sido objeto de muchos estudios, generalmente atraídos por su naturaleza "especial". Por eso, es comprensible que haya generado interesantes discusiones sobre el carácter paradójico que presenta el ser un artículo constitucional que se refiere a toda la Constitución, incluyéndose a sí mismo (auto-

referencia) por una parte y, por la otra, sobre la aparente contradicción que pudiese existir entre el contenido de este artículo y el contenido del artículo 39 constitucional. En este último caso se ha discutido el tema del llamado "derecho a la revolución".

En el primer caso, la autorreferencia del artículo, obliga a aplicar su contenido a sí mismo: Esto es, que el artículo 136 no perderá su fuerza y vigor por rebelión alguna que interrumpa su observancia. Claro está que, si una rebelión ocurriese y con ella perdiera eficacia este artículo y la Constitución entera, ¿en qué sentido el artículo preserva su fuerza y vigor? Como lo han indicado algunos autores, la fuerza y vigor a la que hace referencia al artículo 136 debe tener un sentido normativo y no práctico. Pero ya no siendo eficaz ¿cuál es la fuerza normativa del artículo y por ende de la Constitución? A diferencia de esos autores, difícilmente podríamos llamarla una fuerza jurídica, la cual estaría suspendida. Por eso, parecería más bien una normatividad política y moral ante un caso de emergencia.

De tratarse de una revolución, como lo han señalado algunos, y siguiendo la evolución de las grandes revoluciones del siglo, la suspensión de la eficacia tendería a dar pie a una nueva Constitución y a un nuevo orden jurídico. De tratarse de una rebelión, asonada, golpe de Estado de carácter temporal, pertenece al mundo de los hechos y no de la normatividad, el que la Constitución volviera a imperar en el territorio nacional. Por ello estamos frente a una declaración de moralidad política, si el supuesto del artículo se realiza. Si éste no es el caso, la norma del 136 cumple el papel fundador de autodeclararse norma de validez fundamental del orden jurídico junto con los artículos 133 y 135.

En cuanto al segundo caso, relativo a la aparente contradicción del artículo 136 y el artículo 39, algunos autores han afirmado que el artículo 39 otorga al pueblo el derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno y, por ello, está reconociendo un derecho a la revolución que el 136, en sus términos, excluye. La mayor parte de los tratadistas niegan que exista el llamado derecho a la revolución y que la interpretación correcta del artículo 39 lo vincula el artículo 135 que define al único medio de "alteración" de la Constitución. De este modo el pueblo sólo podrá ejercer el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, a

través de los procedimientos que establece el artículo 135 y, por tanto, su contenido es perfectamente compatible con la “inviolabilidad de la Constitución”, que establece el artículo 136.

Debemos, sin embargo, precisar algunas cuestiones.

El artículo 39 declara al pueblo como titular de la soberanía. Este pueblo, en la Constitución, decidió constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos y bajo el principio de separación de poderes. Esa voluntad, desde luego, puede cambiar, pero su cambio no puede ser constitucional, salvo que se exprese a través del procedimiento constitucional de reforma. La voluntad del pueblo está institucionalizada en la parte orgánica de la Constitución y cualquier cambio fuera de ella reta su validez. De esa manera caemos en la hipótesis del artículo 136: si ese cambio de voluntad se expresa en una rebelión, existe un argumento de orden político para que una vez controlada la revuelta vuelva a ser eficaz y los culpables castigados. Si el cambio se expresa en una nueva Constitución, el argumento político subsiste pero puede ser absolutamente inviable.

En síntesis: el artículo 136 expresa y refuerza la supremacía constitucional en el orden jurídico, su carácter de normatividad jurídica fundamental y se propone como principio político, en el caso de que se interrumpa su observancia. No es un mero principio retórico, pero su fuerza está condicionada a su eventual eficacia. La obligación que establece de castigar a los culpables o quienes cooperen con una rebelión, dependerá del fracaso de la rebelión y de la puesta en práctica del orden constitucional.