

1

SÍNTESIS DE DERECHO CONSTITUCIONAL

por

DANIEL MORENO

CAPÍTULO I

NOTICIA HISTÓRICA

Para el conocimiento del Derecho Constitucional Mexicano, en su aspecto histórico, se necesitaría más de un volumen, sobre todo si tomamos en consideración los antecedentes hispanos e indios: los primeros, porque la estructura que dieron al virreinato, sirvió en muchos casos para delimitar en la organización federal —caso de las intendencias— el México independiente, o la permanencia de algunas instituciones. De las segundas, porque en la idiosincracia de nuestro pueblo actual, como lo han demostrado investigadores de la antropología, y de la literatura, existieron ciertas características, a las que brevemente aludiremos en el estudio de los capítulos correspondientes, que afloran en la vida contemporánea del México político moderno. Sin embargo, no es tal nuestra finalidad. Por tanto, iniciaremos nuestra sucinta información de 1808, antecedente inmediato de nuestro constitucionalismo.

El ayuntamiento de 1808 plantea la cuestión de la soberanía

No ha sido coincidencia que los más destacados historiadores de la Independencia: Carlos María de Bustamante, Lucas Alamán, Lorenzo de Zavala, iniciaran sus estudios¹ a partir de 1808, tomando como base los acontecimientos en los que el Ayuntamiento de la ciudad de México, capital del virreinato de la Nueva España, intentó darle una nueva base jurídica al sistema colonial, partiendo de nuevos y atrevidos conceptos. La invasión napoleónica en España, los Tratados de Bayona y la abdicación de Carlos IV y Fernando VII, hicieron pensar a los criollos novohispanos en la posibilidad de la independencia, siguiendo los caminos legales.

¹ Bustamante, Carlos María. *Cuadro histórico de la revolución mexicana*, segunda edición, corregida y aumentada por el mismo autor, 5 tomos, México, 1843-1846. Vid. el tomo 1; Alamán, Lucas, *Historia de Méjico*, 5 tomos. Colección de Grandes Autores Mexicanos bajo la dirección de don Carlos Pereyra. Editorial Jus, México, 1942. Vid. tomo 1, Zavala, Lorenzo, *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*. Precedida de un estudio biográfico del autor por Alfonso Toro, y con notas del mismo, aclarando y rectificando algunos hechos. 3ª edición. México, 1918, dos tomos. Vid. el 1.

Los antiguos anhelos de los criollos, postergados en la administración, emergieron en un documento que bien puede considerarse el inicio del constitucionalismo mexicano: la *Representación del Ayuntamiento de México al Virrey Iturrigaray*,² en la que los criollos mexicanos, bajo la influencia de don Francisco Azcárate, Primo Verdad y Ramos, y del fraile peruano Melchor de Talamantes, apoyándose en dos fuentes básicas; las Leyes de Partidas y otras disposiciones legales sobre la sucesión en España, por una parte; y por la otra, en las doctrinas de la ilustración francesa, aunque no hicieron mención a ellas; pensaron en que una evolución pacífica pudiera llevar paulatinamente la colonia a la independencia; sostuvieron la nulidad de la abdicación de los monarcas españoles; y por tanto, la nulidad de la cesión de la corona a Napoleón, delegada en su hermano José; la soberanía residente en la nación, y la posibilidad de que los pueblos pudieran determinar su destino político cuando se produjera la acefalía del reino. Estos principios podían servir de paso para lograr, en fecha no remota, la independencia.

El propósito de los criollos, puesto a debate por el virrey, no prosperó, tanto por la oposición de la Audiencia y de los cuerpos colegiados, como el Santo Oficio, que expresamente condenó por “herejía manifiesta la soberanía del pueblo”, como por la fuerza armada encabezada por un acaudalado latifundista, don Gabriel de Yermo, abiertamente respaldado por la Audiencia, el Tribunal de la Inquisición y los comerciantes de la capital; todos dieron al traste con los proyectos de los integrantes del Ayuntamiento. Frente a los cuerpos deliberantes, surgió avasallador el hombre fuerte.

Fallida la intentona jurídica, los esfuerzos para el logro de la independencia se canalizaron por medio de la fuerza armada. En 1809 fracasó la conspiración de Valladolid; pero el 16 de septiembre de 1810, el sacerdote Miguel Hidalgo y Costilla alzó la bandera de la rebelión. Preocupado y ocupado en las cuestiones de la guerra, no tuvo ocasión, dado lo breve de su actuación, en tratar de estructurar o sentar las bases políticas de una nueva nación. Sin embargo, sus inquietudes sociales se notaron claramente en el *Bando* que expidió en la ciudad de Guadalajara el 6 de diciembre de 1810.

Si nuestros primeros caudillos insurgentes pagaron a los pocos

² *Representación del Ayuntamiento de México al Virrey Iturrigaray*. Aparece reproducida en la *Historia de la revolución de la Nueva España, antiguamente Anáhuac*, o verdadero origen y causas de ella con relación de sus progresos hasta el presente año de 1813. Escríbala don José Guerra (dr. Servando Teresa de Mier y Guerra). Londres, 1913. Aprovecho la edición de la Cámara de Diputados, México, 1921. Dos tomos. Vid. I.

meses con su vida su inquietud libertaria, los que inmediatamente les sucedieron, pensaron concretamente en fórmulas legales para estructurar constitucionalmente a la nueva nación. Contamos con los *Elementos constitucionales de don Ignacio López Rayón*, contenidos en treinta y ocho puntos que envió al general José María Morelos. Aunque en el documento todavía, como en la representación de los criollos y en las declaraciones de Hidalgo, se sigue utilizando el nombre del monarca español³ Fernando VII, en quien se expresa reside la soberanía, el Artículo 4º, declara que “La América es libre e independiente de toda otra nación.” Religión de Estado, tribunales de justicia, supremo congreso y libertad de comercio, fueron algunos de los puntos básicos de ese documento. Si bien el propio Rayón, en comunicación dirigida a Morelos, repudiaba su proyecto, debemos señalar su influencia en la idea de una constitución para el reino mexicano.

Correspondió al general Morelos convocar al primer Congreso mexicano, que se instaló en la ciudad de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813. Fácil es comprender que las condiciones de guerra que prevalecían en la mayor parte del territorio mexicano impidieron la celebración de elecciones; por tanto, seis diputados fueron designados por el propio Morelos mientras que don José Mier era electo por Oaxaca y José María Herrera por Tecpan (en lo que hoy es el Estado de Guerrero). En ese Congreso tiene relevancia el documento leído por Morelos que se denominó *Sentimientos de la Nación* y que leyó en la sesión inaugural. Poco después, el 6 de noviembre, el Congreso hizo una declaración de independencia y ya no utilizó el pretexto y el símbolo del monarca español, Fernando VII, invocado por otros caudillos.

Los azares de la guerra obligaron a que el Congreso tuviera una vida trashumante, recorriendo parte del territorio que ahora forman los Estados de Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Puebla. Por fin, el 22 de octubre de 1814, se expidió la primera Carta Constitucional titulada *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*. Este documento, conocido generalmente con el nombre de “Constitución de Apatzingán”, fue redactado básicamente por

³ Aparecen reproducidos en *Primer centenario de la constitución de 1824*. Obra conmemorativa publicada por la H. Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos, dirigida por el doctor Pedro de Alba y el profesor don Nicolás Rangel, México, 1924. Uno de los mejores estudios es el realizado por Ernesto Lemoine Villicaña, *Zitácuaro, Chilpancingo y Apatzingán*. Tres grandes momentos de la insurgencia mexicana. Boletín del Archivo General de la Nación, 2ª Serie tomo iv, núm. 3. México, 1963. También se puede consultar, de Ernesto de la Torre Villar, *La constitución de Apatzingán y los creadores del estado mexicano*. Universidad Nacional. México, 1964.

los diputados Bustamante, Herrera, Quintana Roo, Argandar y Sotero Castañeda. El congreso iniciado en Chilpancingo fue disuelto por uno de los mismos insurgentes, el general Mier y Terán, en diciembre de 1814.

Se pueden considerar lineamientos básicos de esta Constitución la declaración de independencia; la religión católica como religión del Estado; la idea de que la soberanía dimana del pueblo; la división de poderes; algunos derechos del hombre y el establecimiento de libertades básicas.⁴

Como forma de gobierno el republicano; el Poder Legislativo integrado por un Supremo Congreso; el Poder Judicial compuesto por el Supremo Tribunal de Justicia y un Poder Ejecutivo colegiado con tres individuos.

Concluida la guerra de Independencia en 1821, tuvo como preludio el Plan de Iguala, proclamado por el jefe realista Agustín de Iturbide, en unión del insurgente don Vicente Guerrero; y los Tratados de Córdoba celebrados en esa ciudad por el último virrey don Juan O'Donojú y el propio Agustín de Iturbide. Ambos documentos culminaron la independencia política.

El primer gobierno nacional fue el imperio, que tuvo como legislación unas Bases constitucionales expedidas por el segundo Congreso mexicano al instalarse el 24 de febrero de 1822.

Se complementó con el Reglamento Provisional político del Imperio Mexicano. Mas las dificultades surgidas entre el emperador Iturbide y el Congreso, llevaron a la abdicación del primero y a la convocatoria de un nuevo Congreso que habría de expedir el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824.

La primera carta con plena vigencia fue la Constitución de 1824. En ella encontramos establecida la forma republicana; una breve referencia a los derechos del hombre; el régimen federal, que habría de tener una actitud polémica durante cuatro décadas; la religión católica con carácter intolerante. Adoptó el sistema representativo popular, el Poder Legislativo representado en un Congreso general, dividido en una cámara de senadores y una cámara de diputados. El Poder Ejecutivo lo desempeñaba un individuo denominado presidente, con duración de cuatro años; y un vicepresidente. Estableció la división de poderes con un Poder Judicial compuesto por una suprema corte de justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito. A pesar de que la Constitución de 1824 estableció un sistema rígido para su reforma, en 1835 un Congreso Federal asumió carácter de constituyente y dictó la

⁴ Análisis desde diversos ángulos se encuentran en los *Estudios sobre el derecho constitucional de Apatzingán*. Publicaciones de la Coordinación de Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1964.

Constitución de 1836 con el nombre de “Bases y Leyes Constitucionales”. Generalmente conocidas como las *siete leyes constitucionales*, por el número que formaban. La primera se refiere a los derechos y obligaciones de los mexicanos; la segunda organizaba un Supremo Poder Conservador, acervamente criticado, a pesar de ser antecedente del control de la constitucionalidad; la tercera ley se refiere al Poder Legislativo, que se integraba con una cámara de diputados y otra de senadores; la cuarta, organizaba el Poder Ejecutivo; la quinta, el Poder Judicial; la sexta se refería a la división del territorio, y la séptima a las reformas constitucionales.

Estas leyes, que establecieron el sistema centralista, fueron objeto de constante crítica y motivo de disturbios. También hubo algunos proyectos en 1840 y 1842; pero la nueva reforma se realizó hasta el año de 1843, en que se expidieron las *Bases Orgánicas de la República*; continuando el régimen centralista establecido en 1836. Sólo habría que añadir que se le dio una tónica aristocrática y restrictiva de algunos derechos políticos.⁵

Es pertinente hacer notar que poco antes, la península de Yucatán, separada por breve tiempo del resto de la República, se había dado una Constitución avanzada, en la que se debe señalar el establecimiento del juicio de amparo. Su principal redactor fue don Manuel Crescencio Rejón.⁶

Las continuas luchas armadas y la desintegración de la sociedad colonial que se había venido produciendo, dieron lugar a un nuevo documento político, que fue el Acta de reformas de 1847. Dicha Acta, expedida en plena guerra con los Estados Unidos restableció la Constitución de 1824, con algunas reformas. Ahora aparece con carácter nacional el juicio de amparo. La vigencia del Acta de reformas fue de poco tiempo, porque pronto la guerra civil se encendió, para desembocar en la última dictadura de Santa Anna.

Contra el sistema absolutista de Santa Anna, que llegó a titularse “alteza serenísima”, surgió la revolución de Ayutla. Triunfante este movimiento armado, lanzó la convocatoria para otro Congreso Constituyente, el de 1856-57. Éste expidió la Constitución de 1857, después de debates de gran altura, en los que la cuestión religiosa siguió siendo materia de controversia; pero en

⁵ *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX*, por José M. Gamboa. México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento. 1901. Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*. Tres tomos, Universidad Nacional de México. Vid. tomo II, *La sociedad fluctuante*. México, 1957-1961.

⁶ Echánove Trujillo, Carlos A. *La vida pasional e inquieta de don Crescencio Rejón*. El Colegio de México, 1941.

la redacción final, si no con toda claridad, sí quedó abierto el camino hacia la tolerancia.

La Constitución liberal de 1857 significó la victoria de los federalistas; del principio de la idea democrática. La desconfianza que existía entre los congresistas por la acción de los dictadores, hizo que se compusiera de una sola cámara la representación popular, al mismo tiempo que se privaba del veto al Ejecutivo. La reimplantación del Senado ocurriría hasta 1874.

El artículo 1º indica, además, el triunfo del liberalismo individualista: “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales: en consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y defender las garantías que otorga la presente Constitución.” Por tanto, se explica con claridad el capítulo de garantías individuales, en un amplio catálogo, y el establecimiento, en definitiva, del juicio de amparo.

A pesar del triunfante individualismo, Ponciano Arriaga, Ignacio Ramírez, Castillo Velasco e Isidro Olvera, dejaron constancia de sus preocupaciones sociales, sobre la tierra, sobre el trabajo y otras cuestiones de utilidad colectiva.

Después de una vigencia de más de medio siglo, un nuevo movimiento armado, iniciado en 1910, con profunda raigambre en el sector campesino, que se encontraba en condiciones de abatimiento; de inquietudes obreras afloradas en el curso de la propia lucha, y una gran ambición de libertades políticas, hicieron posible la redacción de la Constitución expedida por un nuevo Congreso Constituyente, reunido en la ciudad de Querétaro en 1916-1917.

CAPÍTULO II

LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

La Constitución Política Mexicana vigente fue expedida el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el primero de mayo del mismo año. Como todas las constituciones contemporáneas y como la nuestra de 1857, siguió los lineamientos clásicos de las doctrinas políticas, estableciendo dos partes: la dogmática y la orgánica. Sólo tenemos que agregar que este instrumento político estableció dentro de sus preceptos algunas innovaciones, que con posterioridad han recibido el nombre de constitucionalismo social.

A. *Parte dogmática*

La parte dogmática establece libertades y derechos. La tradicional denominación de los derechos del hombre fue sustituida por el capítulo que se designa con el nombre de Garantías Individuales, aunque no todos los preceptos comprendidos en esta parte de la Constitución estipulen derechos individuales. Establece un sistema de limitaciones a la acción del poder público, siguiendo las líneas generales del antiguo derecho natural, así como algunas ideas de igualdad y de libertad. La amplitud de los derechos individuales se ve constreñida parcialmente por la acción del Estado, pensando en la defensa de la comunidad y en el respeto a la sociedad en general.

Como pauta transcribimos el artículo 1º: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.” Otro artículo prohíbe la esclavitud; otro precepto, que después analizaremos, establece que la educación será obligatoria, gratuita, y la supervisión práctica de la misma. Se expresa que la organización será democrática, nacional y que contribuirá a la convivencia humana.

En el renglón de libertades encontramos la de trabajo y la libre expresión de las ideas, sin que haya lugar a inquisición judicial o administrativa, salvo cuando se ataque la moral, los derechos de terceros, se provoque algún delito o se perturbe el orden público. Se reconoce el derecho de petición y el de asociación,

la libertad de portar armas y la de tránsito, mientras que otro artículo prohíbe la concesión de títulos de nobleza.

Respecto a los procedimientos defensivos del individuo se señala que nadie será juzgado por leyes o tribunales especiales. Se prohíben, por tanto, los fueros; las leyes no pueden tener efecto retroactivo en perjuicio de nadie, y para la privación de los más valiosos bienes del hombre se exige juicio previo, conforme a una ley dictada anteriormente. Los reos políticos no pueden ser sujetos de extradición. Para que una persona sea menoscabada en su persona, familia o domicilio, tiene que existir previamente un mandato escrito. Se prohíbe la prisión por deudas de carácter civil y cuando una detención exceda de tres días debe justificarse por un auto de formal prisión. Los artículos 19, 20, 21 y 23 establecen garantías procesales en materia penal.

Las penas solamente se pueden imponer por la autoridad judicial y se prohíben las penas físicas, el tormento y la confiscación de bienes. Tiene aplicación muy restringida en casos muy graves, la pena de muerte.

Se garantiza la libertad de creencias, aunque se prohíbe el culto público. También la correspondencia está garantizada y el domicilio de los particulares frente a los miembros del ejército, en tiempos de paz. El precepto que establece esta última garantía es reminiscencia de dolorosas experiencias históricas. Como decíamos, aunque hay otros preceptos dentro del capítulo de las garantías individuales, su contenido no corresponde propiamente a éstas. Se pueden suspender en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cuando la sociedad se ve en grave peligro. Debemos añadir que en los últimos tiempos solamente se ha dado un caso de suspensión, durante la Segunda Guerra Mundial.

B. *Parte orgánica*

En esta sección encontramos la organización de los poderes públicos con sus respectivas competencias; la idea de la soberanía nacional y la forma de gobierno, y un capítulo en el que se indica cuáles son las partes integrantes de la federación. Prosiguiendo las líneas clásicas del derecho político, consagra la división de poderes, que a su vez abarca el Poder Legislativo, con dos cámaras, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Hay, además, un capítulo sobre responsabilidad de los funcionarios públicos.

Dentro del Poder Legislativo se hallan los preceptos correspondientes a las elecciones e instalación del congreso, secciones dedicadas a la iniciativa y formación de leyes, a facultades del Con-

greso y al establecimiento de la comisión permanente. Sendos títulos se dedican a prevenciones generales, a la reforma de la constitución y a la inviolabilidad de la misma.

En los momentos en que se sancionó la Constitución de 1917, la mentalidad jurídica que existía llevó a los congresistas constituyentes a darle preponderancia a las partes básicas que hemos señalado. Incluso, hubo asambleístas que se opusieron, esgrimiendo argumentos de índole formal que estimaban que dentro de la estructura política únicamente había que atender a las secciones que la doctrina constitucional había sancionado con su aplicación en la mayor parte de los países llamados de cultura occidental. Con gran fe en la democracia, entendiéndola en el sentido liberal-burgués, sostenían la necesidad de excluir del instrumento político básico de la Nación, aquellos capítulos considerados ajenos a la misma. Sin embargo, el grupo pequeño de radicales fue respaldado por un número considerable de diputados que, si no estaban preparados jurídicamente, intuían la necesidad de establecer reformas fundamentales. Ello nos lleva al examen, así sea en forma somera, de un tema que ha ido evolucionando dentro de nuestras instituciones.⁷

C. *Del liberalismo al constitucionalismo social*

Cuando examinamos los autores clásicos que sirvieron de orientadores para los estudiosos de las primeras décadas del siglo xx, y aun obras aparecidas en vísperas de la Segunda Guerra Mundial, digamos Duguit, Hauriou y Ruiz del Castillo, advertimos que sus libros⁸ se dedican al estudio de los temas considerados exclusivos del Derecho Constitucional, en los que recogemos, básicamente, la creencia en el orden individualista; los derechos individuales; la doctrina del poder y la justificación de éste; la libertad política; la democracia, la soberanía nacional, la limitación del poder por el derecho; la limitación del poder por las normas constitucionales, el control de la constitucionalidad, las formas del estudio y las formas de gobierno.⁹ Después se pasa al examen de los poderes, con la teoría de la separación de cada uno de ellos, o su legitimidad, y el sufragio. Capítulo

⁷ Palavicini, Félix F. *Historia de la constitución de 1917*. Dos tomos. México, 1958.

⁸ Duguit, Leon. *Traité de Droit Constitutionnel*, Deuxième édition, en cinq volumes. Paris, 1921. Vid. tomo iv, Hauriou, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional*. Traducción, estudio preliminar, notas y adiciones por Carlos Ruiz del Castillo, segunda edición. Instituto Editorial Reus. Madrid, 1927.

⁹ Ruiz del Castillo y Catalán de Ocón. *Manual de derecho político*. Instituto Editorial Reus. Madrid, 1939.

especial merecía la libertad política y la personalidad humana ante el Estado. En suma, las ideas que nutrieron la Revolución Francesa y la evolución política del siglo XIX, eran las predominantes.

Las cuestiones antes citadas siguieron inspirando nuestra Constitución al expedirla. Pero tanto desde su expedición, como a través de los caminos evolutivos que ha seguido, se establecieron una serie de principios modificadores de esa estructura general. Lo que hemos llamado “garantías sociales”, no solamente en la defensa de los grandes grupos sociales como los trabajadores o los campesinos, sino también en una serie de limitaciones a los individuos como tales, en defensa de la sociedad, han quebrantado, dentro de nuestro régimen constitucional, lo que se denomina, en términos generales, el Estado demoliberal.

No es que nuestra Constitución haya hecho a un lado las ideas del régimen representativo, de los derechos individuales, de la defensa de la persona humana y del catálogo de libertades frente al Estado; sino que frente a ella, o correlativamente, hemos establecido las garantías sociales, la protección a grandes sectores de la población, que de otra manera resultarían fáciles víctimas dentro de un individualismo ortodoxo, dentro de un régimen que siguiera dejando al Estado como un mero vigilante.

Esto nos lleva a un aspecto que resulta cada día más patente: el afán proteccionista del Estado y la intervención cada vez mayor en todas las actividades del individuo. El gobierno asume funciones de director en materia de servicios públicos, y en algunos casos los maneja directamente. En otros casos interviene en la reglamentación de actividades que antes se consideraban exclusivos de la competencia particular. A su vez, la iniciativa privada ha protestado, con frecuencia, por lo que llama invasión de su campo.

Dos artículos de nuestra Constitución a cerca de medio siglo de su vigencia, han sido el origen de frondosas ramas de nuestro sistema jurídico: el art. 27 y el art. 123. A ellos aludiremos sumariamente.

a) *Aspecto agrario*

El artículo 27, que ha sufrido numerosas modificaciones, además de diversas cuestiones que comprende como los problemas de expropiación por causa de utilidad pública, el dominio directo de los recursos naturales de la plataforma continental, o de los minerales y yacimientos del subsuelo, ha sido la base para la reforma agraria, cuestión fundamental porque atañe a uno de los

problemas seculares mexicanos: la propiedad y el dominio de la tierra. Así, en su primer párrafo, expresa:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde *originariamente* a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Más adelante agrega que “la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...” Después, en dieciocho fracciones, establece una serie de reglas para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación. En algunas de esas fracciones se refiere concretamente a cuestiones agrarias, reglamentando, quizás en exceso, cuestiones que corresponden a las leyes particulares y no a preceptos constitucionales.

Si dentro de nuestra evolución histórica, el Plan de Ayala,¹⁰ es el punto concreto de arranque de las inquietudes agrarias, no es menos cierto que desde el siglo pasado hubo numerosas ocasiones en que se manifestaron, algunos incluyendo el individualista congreso de 1856. Sin embargo, ha sido a partir de 1917, con la posterior expedición del código agrario, que ha sufrido diversas reformas, cuando se asentaron las bases de la reforma agraria, que ha producido, dentro del campo mexicano la intensificación en una forma de propiedad rural no particular: la ejidal. Unida a ésta existe la propiedad comunal, de larga tradición, con lo que se ha conseguido una notoria disminución de la propiedad privada.

b) *Aspecto laboral*

Otro de los capítulos que no encajaban dentro del régimen constitucional clásico, fue el relativo al trabajo. Aunque en el Congreso Constituyente de 1916-17 hubo evidente mayoría de los partidarios de las reformas sociales, las discusiones llevaron a exclamar a uno de los diputados, Heriberto Jara, lo siguiente:

“los juriconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran hasta ridícula esta proposición (la de la Comisión de Constitución). ¿Cómo va a consignarse en una constitución la jornada máxima de tra-

¹⁰ El texto del Plan de Ayala se encuentra en el *Diccionario biográfico revolucionario*, por Francisco Naranjo. Imprenta Editorial Cosmos. México, 1935.

bajo? . . . Eso, según ellos, es imposible; eso, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero precisamente, señores, esa tendencia, esa teoría, ¿qué es lo que ha hecho? Que nuestra constitución (alude a la de 1857) tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llaman los señores científicos, “un traje de luces para el pueblo mexicano”.¹¹

La cita del anterior discurso, revela cuál fue el clima que prevaleció en algunos de los debates de aquel congreso. Sin embargo, el Artículo 123, con prolija enunciación, estableció la protección a los trabajadores, prohibió el trabajo de los menores y de las mujeres en determinadas industrias, reglamentó la duración de la jornada de trabajo, fijó un día de descanso por cada seis de trabajo, el salario mínimo, y otras cuestiones relacionadas con las relaciones obrero-patronales.¹²

Originalmente se dejó a los Estados de la Federación la expedición de las leyes laborales, y en ejercicio de esa facultad se dictaron numerosas leyes de vigencia local, posteriores reformas llevaron esa facultad al Congreso general, dictándose la Ley Federal del Trabajo.

Como indicamos, una de las ramas fundamentales, en nuestros días, dentro del Derecho Público Mexicano, está constituida por el derecho del trabajo.

¹¹ En Palavicini, Félix F. *Historia* . . . Vid. tomo 1. Discusión sobre los artículos 59 y 123.

¹² Amplio examen sobre estas cuestiones se encuentra en el libro de D. Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la constitución política de 1917*, Prólogo de Antonio Díaz Soto y Gama. Segunda edición. México, 1959.

CAPÍTULO III

NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA

La cuestión de la nacionalidad no ha ofrecido grandes dificultades en México. Aunque durante varias décadas, sobre todo a lo largo de la pasada centuria, se insistió constantemente en atraer inmigrantes, de preferencia europeos, que vinieran a implantar sus modernas técnicas, esa insistencia resultó un fracaso. En tal forma que las pocas colonias de europeos, sobre todo de italianos y franceses, que lograron establecerse en varias zonas del país, no lograron progresar en forma apreciable. La evolución histórica del país y el incremento demográfico de los últimos lustros, dejaron que la cuestión de nacionalidad no se planteara como en otros países de América.¹³ El núcleo básico de población autóctona, con la inmigración hispana colonial, constituye la base de nuestra nacionalidad. Por tanto, en el momento de decidirse la preferencia por algunas de las doctrinas sobre este problema, la del *jus soli* y la del *jus sanguinis*, nuestro país siguió un sistema ecléctico.

El capítulo II de la Constitución determina quiénes son mexicanos, al mismo tiempo que expresa: “La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización” (artículo 30). A continuación establece quiénes tienen la nacionalidad mexicana por nacimiento:

Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres. Aquí nuestro derecho sigue la teoría del *jus soli*. En segundo término, “los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano y madre extranjera, o de madre mexicana y padre desconocido. En este caso la ley da preferencia al sistema del *jus sanguinis*. Finalmente, los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

Para fijar la calidad de mexicano por naturalización, tenemos dos casos: 1. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización, y 2. La mujer extranjera que contraiga matrimonio con mexicano y tenga o establezca su domicilio dentro del territorio nacional.

¹³ Véase Moisés T. de la Peña, *Problemas demográficos y agrarios de México*. Edición de la Revista *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, México, 1950.

A su vez, la ley reglamentaria de este precepto hace una clasificación en ordinaria y privilegiada, quedando en el segundo caso los nacionales de otros países que en cierta forma estén unidos por lazos de carácter étnico o cultural. Tal es el caso de hispanoamericanos y españoles que radiquen dentro de nuestro territorio. El régimen actual es más amplio que el establecido por la Constitución de 1857, cuyo artículo 30 estipulaba algunas restricciones.

La calidad de mexicano implica diversas obligaciones, algunas cívicas, otras fiscales y otras relativas a la instrucción militar. Las encontramos en el artículo 31.

I. Hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la ley de Instrucción Pública en cada Estado.

Parece que la primera parte de esta fracción es anacrónica, en los momentos en los que resulta sumamente difícil para el Estado dar la educación a la infancia mexicana, y cuando el problema es de carencia de escuelas y profesores. Pero hubo tiempos, no muy lejanos, en los que era un problema convencer a los padres de familia para que enviaran a sus hijos a las instituciones educativas.

II. Asistir, en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos del ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar.

III. Alistarse en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior, y

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Las fracciones II y III tienen su razón de ser; no es espíritu belicista de nuestro pueblo, que nunca ha intervenido en una guerra ofensiva, sino en la necesidad de tener un mínimo de instrucción castrense, "para defender la independencia, el honor y los derechos e intereses de la patria", como expresaba la Constitución de 1857.

Además de obligaciones, el mexicano tiene prerrogativas (artículo 32); unas que resultan para beneficio del individuo, mien-

tras que otras atienden a razones de seguridad nacional. Entre las primeras está la preferencia para toda clase de concesiones, empleos, cargos o comisiones del Gobierno. Dentro de las segundas figuran las de pertenecer a la Marina Nacional, de Guerra o a la Fuerza Aérea. En tiempos de paz existe la limitación, para los extranjeros, de servir en las fuerzas de policía o de seguridad pública.

Se puede perder la nacionalidad mexicana por adquirir voluntariamente una nacionalidad extranjera; por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a Estado extranjero; por residir, en el caso de mexicanos naturalizados, durante cinco años consecutivos en el país de origen; y por hacerse pasar en cualquier instrumento público, caso del mexicano por naturalización, como extranjero, o por obtener y usar pasaporte extranjero.

La calidad de extranjero se determina por exclusión: aquellos que no posean la calidad establecida en el artículo 3º. Gozan de las garantías individuales, pero no pueden intervenir en política interna; y el Ejecutivo puede hacerlos abandonar el territorio nacional cuando su permanencia se juzgue inconveniente (artículo 33).

A. *La ciudadanía*

Dentro del mundo contemporáneo figura, como condición previa para su intervención en los asuntos públicos, la calidad de ciudadano, que entre nosotros, siguiendo una tradición casi constante, ofrece un sistema sencillo y carente de limitaciones, ya que poseen la calidad de ciudadanos lo mismo varones que mujeres, reuniendo dos requisitos: 1. Haber cumplido diez y ocho años, si son casados, o veintiuno, si no lo son: y 2, tener un modo honesto de vivir.

Gozan los ciudadanos de prerrogativas y se les exige, a su vez, obligaciones. Pueden asociarse para tratar los asuntos políticos del país, votar en las elecciones populares, o ser votado para los cargos de elección popular; ejercer el derecho de petición, y una prerrogativa-obligación: la de tomar las armas en el Ejército o en la Guardia Nacional. Como obligaciones figuran las de registrar sus propiedades en el catastro correspondiente, inscribirse en los padrones electorales y desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde se resida, las funciones electorales y las de jurado.

La ciudadanía mexicana se puede perder por varias causas: aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a gobierno extranjero; por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de

su comisión permanente; por aceptar o usar condecoraciones extranjeras o admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin los permisos correspondientes, salvo los títulos literarios o científicos; por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional; y en los demás casos que establezcan las leyes.

También pueden ser suspendidos los derechos o prerrogativas de los ciudadanos: si se falta a las obligaciones que esta calidad impone (suspensión que durará un año, aparte las penas que la ley establezca para el caso); por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal; por vagancia o ebriedad consuetudinaria, por estar prófugo de la justicia y por sentencia que imponga como pena esa suspensión.

CAPÍTULO IV

EL SUFRAGIO

Congruente con el concepto aceptado por la Constitución, de que la soberanía reside esencial y además originariamente en el pueblo y de que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, por una parte; y reconociendo como base de nuestro sistema político el representativo, la forma en que el ciudadano interviene particularmente en la designación de los funcionarios públicos de elección popular, es ejerciendo el sufragio. Ajeno nuestro sistema a las formas directas de ejercicio de la soberanía, advertimos que la ciudadanía, concedida originaria a los varones únicamente, y posteriormente a todos los que han cumplido diez y ocho años, hombres y mujeres si son casados, o veintiuno si no lo son, es a través del voto como participa en la formación de la voluntad colectiva, en la designación de los órganos del poder.

Nuestro sistema ha admitido el sufragio universal desde la Constitución de 1824. En los regímenes centralistas el voto activo y el pasivo tuvieron diversas limitaciones de carácter económico o de condición social, y si en 1857 se planteó nuevamente la cuestión de a quienes se podía conceder el derecho de votar, la solución que se dio, siguió la fórmula de “un hombre, un voto”, que los constituyentes de Querétaro, en 1916 siguieron respetando.

El ejercicio del sufragio, de acuerdo con reforma constitucional reciente, tiene una nueva manifestación y posibilidad, ya que en virtud de la forma en que se integra la Cámara de diputados, cuando la emisión del sufragio reúne determinados requisitos cuantitativos, la voluntad de la ciudadanía tiene repercusiones en esa integración. Aceptada en nuestra organización la participación de los partidos políticos nacionales, estos tienen determinadas prerrogativas. Por tanto, es pertinente referirnos a nuestro proceso electoral.¹⁴

¹⁴ Pocos estudios hay sobre esta materia. Uno de ellos es el de Marte R. Gómez, *Los procesos electorales*. En México. 50 Años de revolución. Fondo de Cultura Económica, México, 1961. Ver t. III, pp. 425 y ss.

A. *El sistema electoral*

Los principios en que descansa nuestra organización electoral, podemos tomarlos del artículo 6º de la ley de la materia, que expresa: “La efectividad del sufragio constituye la base del régimen representativo, democrático, federal y por tanto la responsabilidad en la vigilancia y desarrollo del proceso electoral corresponde por igual al Estado, a los partidos legalmente registrados y a los ciudadanos mexicanos, en la forma y términos que establece la presente ley.” Por lo que se refiere a la calidad de los electores, ésta se identifica con la de los ciudadanos, añadiendo el requisito que se hayan inscritos en el Registro Nacional de Electores. Como carecemos de un registro permanente, cada vez que se realiza el proceso electoral, es necesaria una nueva inscripción.

A los electores se les fijan obligaciones que consisten básicamente en votar dentro de la circunscripción que les corresponde, aunque excepcionalmente lo pueden hacer en otra; el desempeño de los cargos electorales y la irrenunciabilidad de esos cargos.

La ley establece sanciones para quienes no cumplen con su función ciudadana, aunque debemos señalar que hasta hoy no se han aplicado. Una larga escuela de irregularidades, de fallas en la práctica cívica, ha hecho que en muchos sectores populares se haya producido un desencanto. Tal vez por ello, a los ciudadanos remisos aun no se aplican sanciones, como establece la Ley. Sin embargo la evolución política del país, marca en algunos sectores, cierto adelanto, lo que hace pensar con algún optimismo en lo futuro.

En líneas generales se puede decir que la organización electoral es de tipo universal, mayoritario, con las excepciones que señalaremos, y el voto secreto, directo y personal.

Indicamos que originalmente el voto se concedió únicamente a los varones, a pesar de que la Constitución no establecía distinciones. Esta práctica, acorde con un sector de opinión que estimaba que el lugar de la mujer no estaba en la lucha cívica, y a pesar de su participación cada vez mayor en la vida económica, cambió al reformarse la Constitución en 1953 y establecerse, en forma expresa, el voto femenino. Antes se había concedido para casos municipales.

B. *Los partidos políticos*

Constituyen la base en la que descansa el proceso electoral y, por tanto, de la designación electiva de funcionarios. Nuestro sistema representativo acepta que son, en última instancia, los

partidos nacionales los únicos que válidamente participan en la vida pública organizada. El hecho de que se hable de candidatos independientes o no registrados, es una mera hipótesis, ya que en las casillas y en las comisiones electorales distritales o federales solamente tienen intervención dichos partidos. Por tanto, es necesario señalar, así sea brevemente, el funcionamiento de estos organismos.

En las últimas décadas, prácticamente el partido en el gobierno ha tenido el dominio, casi absoluto, de las cámaras. En la de senadores no ha habido, en muchísimos años, un solo representante de la oposición, por lo que no ha dejado de sorprender a los observadores extranjeros esta situación, que en muchos casos han considerado que nuestro país practica el sistema de partido único. Esto no significa que no haya partidos o grupos opositores, en desacuerdo con la política gubernativa.

En el pasado no podemos hablar de partidos organizados, porque en el sentido que los consideran los tratadistas modernos, Duverger, entre otros, puede decirse que no existían. Cuando históricamente hablamos de monárquicos y republicanos, de federalistas y centralistas, de yorkinos y escoceses, de liberales y conservadores, de reeleccionistas y antirreeleccionistas, mas bien debemos pensar en grupos pequeños de directores, en verdaderas élites, sin que la gran masa ciudadana haya tenido más que mínima intervención, que sólo en pocos casos intervino.

Tal vez lo anteriormente dicho explique la prolongada permanencia de un partido en el poder, independientemente de que ese partido haya tenido diversas denominaciones.

Los grupos políticos opositores, sobre todo después de que el movimiento revolucionario de 1910 se consolidó, en muchas ocasiones obedecieron más bien al desgajamiento de un sector del propio partido gubernamental, o del agrupamiento de un determinado número de políticos militantes en torno a un caudillo. Por tanto, no es raro que ese grupo, en muchos casos de tipo castrense, recurriera a la asonada. La última la tuvo el país en el año de 1929, aunque debemos señalar que el último triunfo de un grupo militar ocurrió el año de 1920; lo que no ha dejado de ser un adelanto en nuestra estructuración.

Siguiendo los diversos procesos electorales, indicamos que la participación de los partidos (exceptuando el del gobierno) nunca llegó a representar el cinco por ciento del total de la Cámara de diputados, y como señalamos, no hubo senadores de otros partidos. Son las reformas de 1963 las que abrieron la posibilidad de una mejor integración en la representación popular. Hasta hoy tenemos apenas un caso, el ocurrido en las elecciones de 1964, dentro del campo de la experiencia.

C. Reformas democráticas

Las diversas manifestaciones políticas, lo mismo militantes que doctrinarias, en el sentido de que grandes grupos de opinión no intervenían dentro de un sistema bajo un partido evidentemente preponderante, hicieron surgir, dentro del propio gobierno, una iniciativa para dar intervención a esos partidos. En efecto, fue reformado el artículo 54 constitucional, estipulando que además de los diputados electos mayoritariamente, la representación se complementara con diputados de partido. Mientras los primeros se regían por lo dispuesto en la ley electoral, los segundos tienen el siguiente origen:

1. Todo partido político nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más en votos emitidos.

Si tomamos en cuenta que ésta es la representación de los partidos minoritarios, se explica claramente el sentido de la siguiente disposición, incluida también en la reforma que hemos señalado.

2. Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje.

Para acreditar los diputados de partido se establece un orden riguroso, atendiendo al porcentaje de votos obtenidos en relación a los demás candidatos del mismo partido, en todo el país.

Pero advertimos, únicamente los partidos políticos de carácter nacional están en condiciones de acreditar diputados, y siempre que hubieran logrado el registro en los términos de la Ley Electoral pues necesitan un mínimo de 75,000 ciudadanos y registro en dos terceras partes de las entidades federativas; con anterioridad de un año al día de la elección.

Una vez dentro de las cámaras, tanto los diputados de mayoría como los de partido, son considerados representantes de la nación, con igual categoría y con iguales derechos y obligaciones.

Hasta hoy solamente una experiencia tenemos en este particular: las elecciones de 1964. No podemos considerarla como afortunada, pues solamente un partido minoritario, de extrema derecha, logró los votos suficientes para integrar, entre diputados de ma-

yoría y los de partido, el máximo de veinte. A otros dos partidos, a pesar de que el propio dictamen de la comisión respectiva de la Cámara de diputados expresó que no habían obtenido el número requerido por la Constitución, se les concedieron, a uno, diez diputados, y al otro cinco. Creemos que esta anomalía ha sido el resultado de un sistema que teniendo el propósito de aplicarlo, no podía funcionar de inmediato acorde con la reforma legal.¹⁵

¹⁵ Dictamen de la Cámara de diputados, sobre los diputados de partido, publicado en la revista *Política*, septiembre de 1964.

CAPÍTULO V

LA ESTRUCTURA DE LOS PODERES

Si los tratadistas modernos han llegado a la conclusión de que existe en el Estado unidad de poder al mismo tiempo que especialización y diferenciación de funciones, la tesis que nuestra Constitución consagra es la de la división de poderes, estableciendo a su vez, algunas excepciones que le dan cierta elasticidad. Como principio general encontramos el artículo 49, que establece expresamente: el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Para comprender mejor el alcance de esta disposición, es pertinente recoger el segundo párrafo. Siguiendo las ideas clásicas, pero apoyándose en la concepción de Montesquieu,¹⁶ estipula que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

El principio de la división de poderes se ha establecido constantemente en nuestros códigos políticos, desde el *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*, de 1814, hasta nuestros días. Sin embargo, las excepciones establecidas han permitido, en muchos casos, la violación de dicho principio, en favor del cual nuestros teóricos lucharon la pasada centuria.

Opera la excepción establecida en el artículo 29, “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto”, caso en que el “presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la comisión permanente”, puede suspender las garantías. Nada más que en el caso de la suspensión, el Congreso puede conceder “las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación”.

La excepción está claramente tipificada por la intervención que tienen, en la suspensión de garantías, el presidente de la República, el Consejo de Ministros que actúa verdaderamente en forma

¹⁶ Montesquieu (Carlos de Secondat). *El espíritu de las leyes*. Ediciones Libertad. Buenos Aires, 1944

de excepción, y el Congreso de la Unión, a quien corresponde, en última instancia, la aprobación de la iniciativa del Poder Ejecutivo. Ya apuntamos que en los últimos lustros el único caso de suspensión de garantías se realizó en 1942, durante la Segunda Guerra Mundial. Debemos añadir que para que esta suspensión de garantías opere, se deberá decretar por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Además, la suspensión no es total, sino únicamente de aquellas garantías “que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación”.

La natural desconfianza que inspira la suspensión de garantías, y que históricamente ha tenido entre nosotros penosas experiencias, ha llevado a establecer un precepto explícito, tratando, hasta donde es posible, de evitar atropellos a los individuos. Igualmente, evita que sea por tiempo indefinido y que se contraiga a un solo sujeto. Serafín Ortiz Ramírez concluye que:

tomando en consideración que la suspensión de garantías es una operación legislativa, tal suspensión debe reunir las características de toda ley: debe ser general, abstracta, etcétera.¹⁷

La otra excepción establecida y que ha tenido graves consecuencias en anteriores épocas, porque ha funcionado en otros códigos políticos, se refiere a las facultades extraordinarias que se confieren al Ejecutivo, “o sea las autorizaciones que estime necesarias para que haga frente a la situación”. Como en el caso de la suspensión, estas facultades, conocidas históricamente como “facultades extraordinarias”, y de las que se llegó al abuso, se refiere a casos de perturbación, o sea que no se presenta en tiempos normales. Generalmente se trata, y así se ha considerado, de facultades de tipo legislativo, que el Congreso delega en el presidente de la República. Se advierte una gran diferencia con la suspensión, pues mientras en ésta se realiza a través de tres organismos, dos del Ejecutivo y el otro Legislativo (o en los recesos, la comisión permanente), para autorizar las facultades extraordinarias nos encontramos en un caso típico de delegación de facultades, siempre, por supuesto, para los fines ya señalados. Pero cuando se produce esa autorización no puede intervenir la comisión permanente, si está en receso el Congreso, sino que la primera convocará al segundo para que acuerde lo conducente.

El fortalecimiento del Poder Ejecutivo, que oportunamente analizaremos en el caso de México, es un fenómeno general. Aun en

¹⁷ Ortiz Ramírez, Serafín. *Derecho constitucional mexicano*. Sus antecedentes históricos, las garantías individuales y el juicio de Amparo. México, 1961. Capítulo de la suspensión de las garantías individuales, pp. 315 y ss.

países donde el principio de división de poderes ha sido más respetado, como en los Estados Unidos de Norteamérica, se advierte cómo, desde la época de Franklyn D. Roosevelt, cada día se le conceden más facultades a ese órgano. Y el reciente caso de Francia no es una excepción, sino una tendencia. Se sostiene, generalmente, que es una necesidad debido a que la mecánica legislativa tiene cada vez mayores complejidades, y que solamente un cuerpo especializado y ágil, dependiente del Ejecutivo, puede realizarlo con mayor eficacia.

A. Separación y colaboración

Por lo que hemos expuesto, el principio de la división de poderes, tan resueltamente defendido entre nosotros, al mismo tiempo que tiene multitud de adversarios entre los tratadistas extranjeros, se consagra con menos rigidez que la aparente. Bien se ha dicho que deja un margen de flexibilidad y armonía, de colaboración entre los poderes, respetando la idea de que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación.

Si los casos señalados en el artículo 29 se refieren a épocas de anomalía y por ello fue combatido el precepto correspondiente en el Congreso Constituyente de 1856, cuando don Francisco Zarco lo impugnó: “Si el código político ha de organizar la vida de la sociedad, le debe bastar para tiempos normales y para épocas difíciles”, la evolución política ha llevado a una nueva excepción al principio que examinamos y que establece nuestra Constitución, cuando se señala, para tiempos normales, lo estatuido en la parte final del artículo 49: “En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 121, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

Los redactores de la Constitución vigente, combatieron las persistentes facultades extraordinarias, fijando los principios señalados en el artículo 29, pero una reforma de 1951 vino a sentar mayores facultades al Ejecutivo, que se han ejercitado en más de una ocasión. El citado artículo 131, en su segundo párrafo, preceptúa:

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 hubiere hecho de la facultad concedida.

La amplitud de este precepto, y la intervención cada vez mayor del Ejecutivo en materia legislativa, ha llevado al tratadista Tena Ramírez, a las siguientes y categóricas afirmaciones:

La vigorosa realidad que hemos visto actuar por encima de todos los valladares de la ley, se ha impuesto una vez más en el sentido de que el presidente de la República sigue siendo el único legislador, ya que sus iniciativas son las que se toman en cuenta, para ser aprobadas casi siempre sin modificaciones. Así se conserva inactiva la responsabilidad del Congreso, carente de toda otra manifestación que la de adherirse rutinariamente a las mociones del Ejecutivo.¹⁸

Hay otros casos en los que se advierten relaciones de colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo. Uno de ellos es el que se refiere a la duración del periodo de sesiones, que iniciado el 1º de septiembre, no puede prolongarse más allá del 31 de diciembre. Si hay desacuerdo entre la Cámara de diputados y la de senadores, para fijar ese término de sesiones, la resolución corresponde al presidente de la República.

Por otra parte, el artículo 93 establece que “los secretarios de despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinario, darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos”. Pero no solamente esto, sino que el final del artículo hace pensar en la posibilidad de un principio de parlamentarismo, en virtud de que “cualquiera de las dos Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen cuando se discuta una ley, o negocio relativo a su secretaría”.

Estas disposiciones, que algunos han estimado un matiz del parlamentarismo, no llegan a este sistema, debido a la solidez de nuestro sistema presidencial. El informe de los secretarios o la citación por parte de alguna de las dos cámaras, no tiene consecuencias, en vista de que el nombramiento o la separación del cargo de estos funcionarios compete exclusivamente al presidente de la República, al contrario de lo que pasa en los países con régimen parlamentario, en los que la censura por parte de las cámaras, al negar un voto de confianza, tiene como consecuencias la caída de un ministro o aun de todo el gabinete.

Estos preceptos, como aquellos en los que al Poder Legislativo se le dan funciones judiciales, en los delitos oficiales o del orden común de altos funcionarios; la intervención de la Cámara de diputados en la ratificación del nombramiento de ciertos funcionarios judiciales; la del Senado en el ascenso de militares; o

¹⁸ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. Quinta edición, revisada y aumentada. p. 221, Editorial Porrúa, México, 1961.

en la celebración de tratados, al igual que la participación del Congreso en la declaración de guerra y en otros actos o funciones, se deben considerar también como de colaboración de poderes; lo mismo se puede decir del veto presidencial. Por ello decimos que si en principio nuestro régimen consagra el principio de la división de poderes, contiene disposiciones que le dan flexibilidad y que determinan la colaboración de los mismos.

CAPÍTULO VI

PODER LEGISLATIVO

Dentro del régimen de división de poderes que reconoce nuestra Constitución, corresponde al Poder Legislativo la importante misión de la formación de las leyes. Siguiendo las teorías modernas sobre el régimen de derecho, que limita las funciones con claridad, solamente a un poder se otorgan facultades para legislar. Expresamos que nuestro régimen ha aceptado sólo en casos especiales la delegación de estas facultades, independientemente de que en la práctica haya habido abdicación de la función legislativa, por parte del órgano correspondiente.

El artículo 50 constitucional establece que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. Por tanto, nuestro sistema es bicamarista. Dejamos a un lado, en los últimos tiempos, la polémica sobre las desventajas del bicamarismo o las virtudes del sistema bicamarista. Los debates principales corrieron en el Congreso de 1856,¹⁹ que prefirió dejarnos un sistema en el que el Poder Legislativo radicaba en una sola asamblea. Pero sabemos que independientemente de las razones teóricas que se esgrimieron para sostener el régimen unicameral, quedaba la sombra de la reciente experiencia histórica, de un senado desacreditado por aristocratizante. Los seguidores de las ideas de Locke, que consideraban al poder legislativo como el supremo, han llegado a ser sólo un recuerdo histórico, en vista de que en la mayoría de los países independientemente del carácter parlamentarista, presidencialista o de democracias populares, es evidente que muestran tendencia para fortalecer las atribuciones del Ejecutivo.

No hago alusión a los sistemas de dictadura, tan frecuentes en varios países hispanoamericanos, porque aparte de que no es un fenómeno anormal como muchos afirman, sino un sistema que cada día se hace más frecuente, no corresponde estudiarlo como un régimen de derecho, sino más bien en el campo sociológico.

¹⁹ Zarco, Francisco. *Historia del congreso constituyente*. (1856-1857). El Colegio de México, México, 1956.

A. La Cámara de diputados y la de senadores

Siguiendo las ideas, dentro del régimen federal, que una de las cámaras representa a los electores y la otra a los Estados, se estatuje que la Cámara de diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años, por los ciudadanos mexicanos. La base de la elección para cada diputado propietario es de 200,000 habitantes o fracción que pase de 100,000, conforme al censo del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. Sin embargo, la representación mínima será de dos diputados por Estado y de uno para los Territorios, aunque la población sea menor de la exigida (Art. 52). Por eso la integración numérica de la Cámara de diputados, cambia cada diez años, siguiendo la periodicidad de los censos.

Por cada diputado propietario se elegirá un suplente, disposición que tiene su base en la posibilidad de ausencia parcial o total del propietario. Aunque la doctrina reconoce que los diputados se consideran representantes de todo el pueblo de la nación, y no de una circunscripción territorial, no se deja de pensar en la representación del distrito por el que fue electo cada representante popular.

Ya indicamos que en la integración de la Cámara, aparte de elección, que siempre es directa, existen los diputados de partido.²⁰

Son varios los requisitos para ser diputado: 1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos. Se excluye, por tanto a los extranjeros y a los mexicanos por naturalización, debiendo señalar que en el congreso de Querétaro hubo un intento para dar la posibilidad de ser diputados a los latinoamericanos nacionalizados.

Otro requisito es la edad mínima de 25 años cumplidos el día de la elección; el 3º, ser originario del Estado o Territorios en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la elección. Ya indicamos que la teoría moderna considera que los diputados son representantes de todo el pueblo, pero nuestro sistema exige como mínimo la vecindad indicada.

Aparte los requisitos, hay impedimentos: no se debe estar en servicio activo en el ejército nacional, ni tener mando en la policía ni gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella. Ni ser secretario ni subsecretario de Estado, o magistrado de la Suprema Corte de Justicia, a menos que haya una separación de noventa días anteriores. Igual prohibición existe para los gobernadores de los Es-

²⁰ Vid supra, cap. v. El Sufragio, apartado sobre *Partidos Políticos*.

tados durante el periodo de su encargo, a pesar de que se separen de su puesto. Hay otros casos, como los secretarios de Gobierno y magistrados de los Estados, o jueces federales que en su jurisdicción no pueden ser electos, a menos que haya una separación definitiva de noventa días antes de la elección. Están también impedidos los ministros de cualquier culto religioso y los que hayan quedado incapacitados porque, teniendo carácter de suplentes, han desempeñado durante algún tiempo la función con el carácter de propietario.

La Cámara de senadores se integra por dos miembros en cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos cada seis años; la declaración de su elección la hace la legislatura de cada Estado; por cada senador propietario se elige un suplente. Los requisitos para ser senador son los mismos que los de los diputados, excepto el de la edad, que es de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.

Tanto los senadores como los diputados están impedidos para ser reelectos para el periodo inmediato; pero los suplentes sí pueden ser electos con el carácter de propietarios, si no hubieran llegado a estar en ejercicio. En estas disposiciones se consagra el principio de la no reelección, tan debatida en nuestros días. Diputados y senadores son inviolables por las opiniones manifestadas en el desempeño de sus puestos.

Para integrar el quorum en la cámara de senadores, se requieren las dos terceras partes, y en la de diputados, la mitad más uno de la totalidad de sus miembros. Si no se contara con quorum para instalar cualquiera de las cámaras, o para funcionar, ya instaladas, se convoca a los suplentes para que se presenten a desempeñar el cargo. La no asistencia tiene sanciones económicas y, en casos extremos, declaración de quedar vacante el puesto.

El periodo ordinario de sesiones se inicia el 1º de septiembre y concluye, salvo acuerdo especial, el 31 de diciembre del mismo año. Puede haber periodo extraordinario, para cada Cámara en forma aislada o reunidas ambas, integrando el congreso. A la apertura de sesiones del Congreso concurren el presidente de la República, rindiendo un informe por escrito para manifestar el estado general que guarda la administración pública.

Las leyes pueden ser iniciadas, indistintamente, en cualquiera de las cámaras, por el presidente de la República, por los diputados o senadores, o por las Legislaturas de los Estados. Para adquirir el carácter de ley las iniciativas deben ser aprobadas por ambas cámaras y que el Ejecutivo no haga observaciones —facultad de veto—, dentro de diez días. En este caso se aprueba y promulga.

B. *Facultades del Congreso*

En los casos de facultades exclusivas, cada Cámara actúa separadamente; pero sus funciones más importantes se realizan cuando, independientemente de que su actuación sea sucesiva, lo hacen en forma que integren el Congreso. Uno de los procesos que ha servido para que el gobierno nacional extienda su órbita en detrimento de las facultades de los Estados, ha sido el aumento en las facultades del congreso, sin que haya sido necesario hacer uso de las facultades conocidas con el nombre de implícitas, contenidas en la fracción XXX del artículo 73, que establece: Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la unión.

Ahora bien, en el artículo 73 se preceptúa que el Congreso puede admitir nuevos Estados o Territorios a la unión federal; erigir los Territorios en Estados, cumpliendo ciertos requisitos; formar nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes, y arreglar los límites de los Estados. Estas fracciones establecen disposiciones de tipo territorial, más que legislativas propiamente dichas. Puede, también, cambiar la residencia de los Poderes de la Federación.

Además de legislar para toda la República, el Congreso de la Unión tiene funciones de legislatura local, tratándose del Distrito y los Territorios Federales. En estas entidades las autoridades tienen una competencia delegada, tratándose del Ejecutivo. Si en el caso de los Territorios, por no alcanzar todavía la categoría de Estados y estar en condiciones desfavorables, tiene explicación este fenómeno, no ocurre lo mismo cuando se trata del Distrito Federal, cuyos habitantes (alrededor de cinco millones en nuestros días) ven cercenados sus derechos políticos.^{20 b} En el caso de los integrantes de los tribunales del Distrito Federal y de los Territorios, el nombramiento lo hace el Ejecutivo con aprobación de la Cámara de diputados.

Tiene otras facultades importantes: las de carácter hacendario y económico; para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto; para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo contrate empréstitos sobre el crédito de la nación; para impedir que entre el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones. Este último fue un problema difícil entre nosotros, ya que implicaba, históricamente, suprimir las denominadas alcabalas. Para legislar sobre instituciones de crédito, bancos de emi-

^{20b} Un estudio sobre la situación del Distrito Federal se encuentra en Manuel Herrera y Lasso. *Estudios de derecho constitucional*. Editorial Polis, México, 1940.

sión y comercio; para establecer casas de moneda. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo.

Dentro del proceso general de la creación de contribuciones, se explica la forma absorbente que ha ejercido la Federación sobre los Estados, pues cada día aumentan los ramos sobre los que establece gravámenes. Si bien en determinados renglones, los Estados participan en ellos en la forma que una ley secundaria lo establece.

Es de la competencia del Congreso Federal la expedición de leyes sobre vías generales de comunicación; sobre salubridad, ocupación y enajenación de terrenos baldíos; sobre nacionalidad, organización del cuerpo diplomático; en materia penal; sobre cuestiones educativas, para conceder licencias o aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República, y la designación de quien lo sustituya.

Ya expresamos que ha sido innecesario el uso de las facultades implícitas, pues hemos seguido el sistema de aumentar los poderes del Congreso Federal. En el campo impositivo, si los Estados y municipios tienen su propio sistema fiscal, se ha visto disminuido por el cercenamiento que paulatinamente han sufrido.²¹

Indicamos que las cámaras tienen facultades exclusivas. Entre las de la de diputados figura, aparte las que por su naturaleza le pertenecen, las de vigilar las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuyos jefes y empleados nombra: la aprobación del presupuesto anual de gastos, las acusaciones contra funcionarios públicos en los delitos oficiales; la aprobación de nombramientos de funcionarios judiciales del Distrito y los Territorios. Entre las de la Cámara de senadores tienen particular interés: la aprobación de los tratados internacionales, la autorización de salida de tropas, la declaración de haber desaparecido los poderes constitucionales en un Estado y la resolución de las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando ocurre con ese fin al Senado; erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de funcionarios, y otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dentro del Poder Legislativo se debe considerar comprendida la comisión permanente, que actúa en el receso del Congreso, con facultades muy limitadas.

²¹ Las convenciones Nacionales Fiscales, la primera de las cuales se celebró en 1925, y la tercera en 1947, trataron de abordar, sin éxito, estas cuestiones.

CAPÍTULO VII

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

La evolución política mexicana ha llegado a establecer un sistema de Poder Ejecutivo vigoroso, congruente con una tradición secular. Si exceptuamos los primeros años de la Constitución de 1857, en la que un poder legislativo, integrado por una sola asamblea y celoso de sus derechos, contuvo la posibilidad del desbordamiento de las funciones del ejecutivo, pronto éste, a través de las facultades extraordinarias, llegó a tener una fuerza enorme. Indicamos que a partir de 1874 se instituyó el Senado, con lo que quedó mermada la fuerza del Legislativo. Por otra parte, antes de la vigencia de la Constitución de 1857, y después de ella, salvo la excepción señalada, la dictadura fue un fenómeno recurrente, contra el que lucharon muchos teóricos y políticos mexicanos. Una reminiscencia del mundo prehispánico, con poderes casi mágicos, se esboza en ocasiones en nuestro ejecutivo, al punto que un comentarista llegó a afirmar que en México tenemos un “emperador sexenal”.²²

Aparte las facultades que nuestro código político concede al presidente de la República, ejercidas discrecionalmente, ha habido un proceso empírico que ha ocasionado un debilitamiento del poder legislativo. Previa esta observación, pasemos a su examen.

Depositado el Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos, su elección es directa y dura en su encargo seis años. Debe reunir los siguientes requisitos:

Ser ciudadano mexicano por nacimiento e hijo de padres mexicanos, lo que le da un matiz nacionalista. La edad de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección; haber residido en el país todo el año anterior al día de la elección; no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto. Tampoco ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de departamento administrativo, procurador general de la República, gobernador de algún Estado o Territorio, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.

Disposición que ha sido motivo de discusiones y que tiene antecedentes de lucha, tanto ideológica como armada, es el impe-

²² Declaraciones del profesor Jesús Silva Herzog al diario *El Universal*, sobre la reelección. México, enero de 1965.

dimento establecido en el artículo 83 y que se conoce con el nombre de “no reelección”. Establece ese precepto:

El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Impedimento tan perentorio se explica como la única forma de limitar la gran fuerza que tiene entre nosotros el Ejecutivo.

En los casos de falta absoluta del presidente, la designación la hace el Congreso. Son distintos los casos si ocurre la falta en los dos primeros años, pues habrá de convocarse a nuevas elecciones, o si ocurre en los últimos cuatro años. Si el Congreso no está reunido, la comisión permanente hace un nombramiento provisional, para que, convocada a sesiones extraordinarias la asamblea, haga el nombramiento definitivo. Si la falta es temporal, también el Congreso hace la designación; o la comisión permanente si el primero está en receso. El cargo de presidente es renunciable por causa grave. Para ausentarse del territorio nacional requiere permiso del Congreso.

A. Facultades y obligaciones del presidente

Tienen una gran amplitud: promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión; nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios; al procurador general de justicia del Distrito Federal y Territorios; remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado en la Constitución o en las leyes.

Esta facultad, ejercida en forma libérrima, da gran fuerza al presidente de la unión, provocando que cada seis años, la administración pública reciba orientaciones y características que marcan el paso de cada Ejecutivo.

Tiene otras facultades de nombramiento, que si en la teoría presentan limitaciones, en la práctica son también muy amplias. Primero encontramos la de nombrar ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado. También con aprobación del Senado, a los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada (se refiere a la marina) y fuerza aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda. Sin más limitaciones que las legales, nombra a los demás oficiales del ejército, armada y fuerza aérea nacionales.

Como jefe del ejército, dispone de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación. También dispone de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que prevé la fracción IV del artículo 76 (que establece el consentimiento del Senado).

Le corresponde declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión. Por fortuna, la tradición pacifista del país, cada vez más acentuada, ha hecho que durante aproximadamente un siglo, en una sola ocasión haya hecho uso de esta disposición. Otra facultad que no ejerce y que resulta un anacronismo en nuestra ley fundamental, es la de conceder patentes de corso.

La dirección de las negociaciones diplomáticas y la celebración de los tratados con potencias extranjeras, también corresponde al presidente de la República, aunque esos tratados sean aprobados por el Senado. Por tanto, la personalidad y representación, tanto dentro del Estado mexicano como en el exterior, le corresponde. El prestigio y la fuerza que tiene el Ejecutivo, deriva tanto de la facultad de nombramiento que posee, a través de embajadores, ministros y toda clase de agentes diplomáticos y consulares, como por la intervención que tiene, por medio del ministerio correspondiente, en el manejo de los negocios diplomáticos.

Respecto a la celebración de tratados, no existe más limitación que la establecida en el artículo 133, que estipula: las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución “y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma... serán la Ley Suprema de toda la unión”. De modo que el único impedimento para la celebración de los tratados, es que no violen la Constitución de la República.

Cuando el proceso judicial ha llegado a su término y se ha dictado sentencia, hay la posibilidad de una intervención del Poder Ejecutivo, que puede conceder, conforme a las leyes correspondientes, indulto a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales, o también a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal y Territorios. Se estima que se trata de un acto de clemencia, o de un acto de gracia. Este acto tiene que ser dictado de acuerdo con los términos que haya establecido la ley que corresponda y que es del ramo penal.

Hay otra serie de facultades disímiles (consignadas en el artículo 89) y que aumentan la fortaleza de este órgano, como las de facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones; habilitar toda clase de puertos y establecer aduanas marítimas y fronterizas; conceder privilegios

exclusivos a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria; y pedir la destitución, por mala conducta, de las autoridades judiciales, en determinadas situaciones que la ley prevé.

Para la atención de los asuntos administrativos, el Ejecutivo cuenta con un número, que establece la ley de secretarías de Estado, de funcionarios entre los que se distribuyen esos negocios, que como indicamos, son nombrados y removidos libremente por este órgano. La circunstancia de que todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deben estar firmados por el secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, “y sin este requisito no serán obedecidos”, no tiene consecuencias que puedan disminuir la fuerza del presidente, por esa facultad de libre remoción y nombramiento.

Hay otro aspecto en el que se advierte la capacidad del presidente de la República, cuya reglamentación se encuentra en leyes secundarias, pero no por ello de menor eficacia. Nos referimos a los organismos descentralizados, que sólo a últimas fechas comienzan a ser fiscalizados con mayores restricciones. El nombramiento de los directores o jefes de estos organismos es competencia, también, del Ejecutivo. La importancia de esos institutos, cada vez más multiplicados, se deduce fácilmente cuando advertimos que en el presupuesto fiscal de 1965 con más de treinta y siete mil millones de pesos, primero en el que se hizo una fusión del correspondiente a las secretarías y de las corporaciones descentralizadas, resultó mayor el presupuesto de las segundas. Por tanto, por diversos canales, el presidente de la República ejercita facultades de mando, que lo han llevado, en un desnivel de poderes, a adquirir una fuerza preponderante.

Las palabras de un tratadista sobre el Ejecutivo de los Estados Unidos, vienen fácilmente a nuestra mente:

El Presidente de los Estados Unidos es una figura cuya plenitud escapa al esquema racionalista de la Constitución. Es mucho más que el centro de un haz de poderes o que un mecanismo en la máquina constitucional, y en consecuencia su función jurídico-política rebasa ampliamente la mera titularidad y ejercicio de unas competencias políticas.

Como dijo F. D. Roosevelt, “La Presidencia no es meramente un cargo administrativo. Tal cosa es lo menos importante de ella. Es preeminentemente un caudillaje moral.”²³

Otros pensarán, reflexionando sobre lo que ocurre en muchos países iberoamericanos, en el mensaje de Bolívar cuando proyectó

²³ García-Pelayo, Manuel. *Derecho constitucional comparado*, 6ª edición, p. 392. Madrid, 1961.

la Constitución de Bolivia: “El presidente de la República será en nuestra Constitución como el sol, que fijo en su centro, da vida al universo.”²⁴ La parte final del mensaje no se ha cumplido, mas no por falta de voluntad de algunos dictadores: “Esta suprema autoridad debe ser perpetua, porque en todo régimen sin jerarquía, es preciso más que en los otros, que haya un punto fijo alrededor del cual se muevan los magistrados y demás ciudadanos, los hombres y las cosas.”²⁵

Con estas consideraciones marginales es como debemos entender nuestro régimen, cuando le llamamos presidencialista, pues el Jefe del Estado, indudablemente, “es una figura cuya plenitud escapa al esquema racionalista de la Constitución”, como ha dicho García Pelayo de los Estados Unidos. La explicación, más que en la doctrina política, la encontramos en nuestros más remotos antecedentes históricos.

²⁴ Recogido por Marius André, en *Bolívar y la democracia*. Casa Editorial Araluce, Barcelona, 1924, pp. 205 y ss.

²⁵ Marius André, *op. cit.*

CAPÍTULO VIII

EL PODER JUDICIAL

A. Estructura y funciones

Las consideraciones doctrinales sobre si debe estimarse al Poder Judicial un poder auténtico, en el sentido de los poderes Legislativo y Ejecutivo, están marginadas, en nuestro derecho positivo, por la categoría que le otorga nuestro código político, reconociéndole plenamente esa calidad. Por otra parte, podemos afirmar que en su evolución se dirige, entre nosotros, a adquirir cada vez mayor autonomía. Además, la importancia de sus funciones, ejercidas plenamente, lo lleva a adquirir mayor respetabilidad.

Se deposita el Poder Judicial en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación y en Juzgados de Distrito. Tiene su residencia la Suprema Corte en la capital del país, en la que también hay Tribunales de Circuito. Éstos se hallan en varias ciudades de la República, y los Juzgados de Distrito, en mayor número, también en superior número de ciudades.

Se integra la Suprema Corte de Justicia de veintiún ministros y funciona en pleno o en salas. Cuenta, también, con cinco ministros supernumerarios. Éstos, en ningún caso integran el pleno. Las salas en las que se divide son: sala civil, sala penal, sala administrativa y sala del trabajo.

Los requisitos para ser ministro de la Corte son los siguientes: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, edad máxima de sesenta y cinco años, y mínima de treinta y cinco el día de la designación; título de abogado, con antigüedad mínima de cinco años; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; o aun siendo menor la pena, si lastima seriamente la buena fama en el concepto público. También una residencia en el país durante los últimos cinco años, salvo ausencia en servicio de la República, por menos de seis meses.

Los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte son hechos por el presidente de la República, con aprobación de la Cámara de senadores; y a los magistrados de circuito y los jueces de distrito los nombra la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ambos pueden ser cambiados de lugar, según se estime conve-

niente para el mejor servicio público. Para mayor eficacia de la administración de justicia, la Suprema Corte puede nombrar magistrados de circuito y jueces de distrito supernumerarios.

La falta temporal de un ministro de la Suprema Corte, que no exceda de un mes, es suplida por uno de los supernumerarios. Si la falta excede ese término, interviene el presidente de la República, con aprobación del Senado, o de la comisión permanente, si ocurre fuera del periodo de sesiones. Pueden renunciar, los ministros, por causas graves.

Gozan los más altos funcionarios judiciales de la federación, de inamovilidad judicial, en virtud de que solamente podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, después del juicio de responsabilidad correspondiente. Los magistrados de circuito y los jueces de distrito, aunque son nombrados por cuatro años, si al terminar su encargo son reelectos, o promovidos a cargos superiores, solamente pueden ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente. Este sistema da mayor solidez a su funcionamiento.

Cierto que no basta la inamovilidad judicial para una recta administración de la justicia, porque las designaciones hechas por favoritismos o por compromisos políticos producen peores consecuencias si el funcionario es inamovible; pero es indudable que son mayores las ventajas de la inamovilidad, por las seguridades que ofrece a quienes ocupan tan relevantes puestos, y porque es una de las condiciones para la existencia de la carrera judicial. Ya indicamos que para los magistrados de circuito la inamovilidad es parcial. Para la justicia del orden común (no federal) no existe todavía este principio.

Buscando la manera de dar mayor independencia al Poder Judicial, se estableció en el artículo 94, que “La remuneración que perciben por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito no podrán ser disminuidas durante su encargo.” Desaparece la posibilidad de que los otros poderes presionen al encargado de la aplicación de las leyes.

En relación con las condiciones económicas tenemos el artículo 127:

El presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y senadores y demás funcionarios públicos de la Federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios, que será determinada por la ley y pagada por el Tesoro federal. Esta compensación no es renunciabile, y la ley que la aumente o disminuya no podrá tener efecto durante el periodo en que un funcionario ejerce el cargo.

La parte correspondiente a la irrenunciabilidad de la compensación es una reminiscencia de los tiempos en que los funcionarios del Poder Judicial eran electos popularmente, ya que con esa renuncia podían buscar popularidad, o crear situaciones de privilegio. En nuestros días ya no tiene sentido.

El comentario de Castillo Velasco al artículo 120 de la Constitución de 1857, equivalente al 127 de la actual, era el siguiente:

Los cargos de los funcionarios expresados en este artículo no pueden ser gratuitos, ni aun por voluntad de los mismos funcionarios, para que no lleguen nunca esos cargos a ser el patrimonio de los funcionarios acomodados y ricos que pueden subsistir sin necesidad de compensación por sus servicios; para que nunca se establezca una verdadera oligarquía en la República, en la que no se admite más aristocracia que la del talento y la virtud; para que nunca con este motivo se haga ilusoria la igualdad de derechos, que es la base de la democracia; para que nunca, en fin, puedan crearse diferencias legítimas de clases, que son el mayor y más poderoso obstáculo para el aseguramiento de la libertad.²⁶

La competencia del Poder Judicial comprende dos aspectos fundamentales: la resolución de las controversias, por una parte, y por la otra la defensa de la Constitución o control de la constitucionalidad. Dejamos para capítulo aparte la segunda y aludiremos brevemente a la primera.

Los tribunales de la federación conocen de todas las controversias de orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. En los juicios en que la federación está interesada, se pueden establecer recursos ante la Suprema Corte. En segundo término, de las controversias que versen sobre derecho marítimo; de aquéllas en que la federación fuese parte, de las que se susciten entre dos o más Estados, o un Estado y la federación, así como las que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la federación o de un Estado; de las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, y de los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

La Suprema Corte conoce de las controversias entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la federación y uno o más Estados. Dirime también las competencias que se

²⁶ Castillo Velasco, José M. del. *Apuntamiento para el estudio del derecho constitucional mexicano*. Segunda edición, revisada y aumentada por el autor, con la colaboración de don Eduardo G. Pankhurst. México, 1879, p. 257.

suscitan entre los tribunales de la federación, entre éstos y los de los Estados o entre los de un Estado y los de otro.

B. *El Ministerio público*

Entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, se encuentra el Ministerio público, cuya función es velar por el respeto del régimen de derecho; constituye, además, el representante de la sociedad. El artículo 102 indica que los funcionarios del Ministerio público de la federación son nombrados por el Ejecutivo, y está presidido por el procurador general. Le corresponde la persecución de todos los delitos del orden federal. Por otra parte, el procurador general de la República interviene personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales y en aquéllos en que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la federación o entre los poderes de un mismo Estado.

Fuera del aspecto judicial, el procurador es el consejero jurídico del gobierno. Él y sus agentes son responsables de toda falta, omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.

CAPÍTULO IX

DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

Papel de gran importancia se le ha asignado al Poder Judicial como vigilante de la inviolabilidad de la Constitución. No basta que la ley suprema sea considerada como tal, sino que es necesario, en el caso de que se infrinja, que esa infracción sea reparada. La mejor preservación del régimen de derecho se establece cuando la propia ley fundamental fija las bases para su defensa. También se exige que haya un órgano que impida que los distintos poderes salgan de la órbita que les corresponde.

Mucho se ha discutido a qué órgano corresponde el control de la constitucionalidad. Entre nosotros hemos tenido dos sistemas: el político, establecido por la carta de 1836, las Siete Leyes Constitucionales, que organizaron el Supremo Poder Conservador; éste fue un verdadero super-poder. Fuera de esa época, el sistema adoptado ha sido el de encargar al Poder Judicial la defensa de la Constitución. Don José Fernando Ramírez, en un voto célebre, estimó que debía ser el órgano jurisdiccional el que ejerciera esa vigilancia. Fue don Manuel Crescencio Rejón,²⁷ creador del juicio de amparo en la Constitución yucateca de 1841, quien en los momentos en que brevemente estuvo separado de la federación aquel Estado, estatuyó ese control a través del Poder Judicial. Definitivamente tenemos el propio sistema, a partir de 1857, recogido también, en la carta vigente.

No nos corresponde el estudio del juicio de amparo, del que Rejón y don Mariano Otero, en el Acta de Reformas de 1847, fueron sus principales expositores. Solamente destacamos que a través de esta institución se realiza el control de la constitucionalidad. La gran respetabilidad que alcanzó el juicio de amparo durante la vigencia del código de 1857, estableciendo también una estimable tradición jurídica, hizo que cuando en el Congreso de Querétaro de 1916 se puso a debate, nadie impugnó la necesidad de conservarlo.

En el artículo 103 se consagra la defensa de la Constitución; expresa que los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

²⁷ Echánove Trujillo, Carlos. *Op. cit.*

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

El sistema de defensa constitucional no es directo, ya que en el juicio de amparo se protegen las garantías individuales; en forma indirecta o subsidiaria se protege la Constitución. En términos generales se puede decir que el juicio de amparo se sigue a instancia de parte agraviada y la sentencia será siempre tal “que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”.

Son diversos los tratadistas tanto nacionales como extranjeros, que estiman que el juicio constitucional es al mismo tiempo un juicio político. La parte relativa a la fracción 1a. del artículo 103, que se refiere a las violaciones de las garantías individuales, es la que ha adquirido pleno desarrollo en nuestro sistema. Tal vez la forma en que los habitantes sufrieron atropellos por parte de las autoridades, a lo largo de nuestra historia, y la desconfianza que durante lustros se tuvo a la justicia provinciana, es lo que llevó al gran desarrollo que ha tenido la materia de amparo entre nosotros. La defensa de la parte dogmática de la Constitución es la que no se ha logrado.

En lo que se refiere a las leyes o actos de autoridad federal que vulneran o restrinjan la soberanía de los Estados, existe la limitación de que la defensa se debe hacer a instancia de la parte agraviada. En este caso y en el de invasión de actos de las autoridades de los Estados, en la esfera de la autoridad federal, ha sido poco el desenvolvimiento que ha tenido el juicio de amparo.

Se puede dar el caso de que haya violaciones de alguno de los tres poderes federales que vulneren los otros dos; la violación puede provenir de alguno de los tres poderes locales respecto de los otros; otra violación también puede ocurrir cometida por los poderes de un Estado respecto a los de otro Estado; finalmente, de los Poderes Federales con respecto a los poderes locales y viceversa.

En el primer caso no encontramos solución constitucional. Respecto al segundo caso, en el artículo 105 tenemos como facultad de la Suprema Corte de Justicia conocer las controversias que se presenten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo

Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o de los conflictos entre la federación y uno o más Estados. A pesar de lo establecido en el artículo 107 de que la sentencia sólo se debe ocupar de individuos particulares, aquí encontramos que va a recaer sobre un órgano estatal, respecto a los actos de otro órgano estatal.

Advertimos, pues, que la defensa de la Constitución y el control de la legalidad, tienen su base dentro del propio Código Político; independientemente de la amplitud que haya adquirido el juicio político, es indudable que una vez que se desarrolle fuera del campo de las garantías individuales, terminará estableciendo una defensa amplia del régimen constitucional, no importa que esta defensa sea subsidiaria o indirecta; y de que la resolución sea válida para un solo caso, como establece la fracción II del artículo 107.

CAPÍTULO X

EL RÉGIMEN FEDERAL

Hemos indicado que nuestra primera Constitución con plena vigencia fue la de 1824; que las cartas políticas de 1836 y 1843 fueron de tipo centralista y que a partir de 1857 se estableció definitivamente el régimen federal. El artículo 40 nos dice:

es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

El jurista Ignacio Burgoa estima que las siguientes características del Estado federal concurren en el régimen jurídico político en que se organizó a nuestro país bajo los ordenamientos constitucionales de 1857 y 1917:

a) Autonomía democrática de las entidades (Estados o provincias, pues la denominación es intrascendente), en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativos, legislativos y judiciales;

b) Autonomía constitucional, traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir o acatando siempre los principios de la Constitución nacional;

c) Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que concierne a las materias no comprendidas en la órbita federal;

d) Participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución general.²⁸

Las bases con que se delimitan las facultades entre los Estados y la federación las encontramos en el artículo 124, que dice: “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”. Además, en varios artículos en que se establecen obligaciones y limitaciones para los Estados. Aunque en el artículo 40

²⁸ Burgoa, Ignacio. *La evolución de la idea federalista*. Estudio incluido en *México. 50 años de revolución*. Tomo III, pp. 151 a 195. Fondo de Cultura Económica, México, 1961.

se habla de Estados libres y soberanos, lo cierto es que es opinión unánime que de lo que gozan es de autonomía.

El artículo 115 establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular. En estas condiciones encontramos que al igual que en la federación, en los Estados se cuenta con tres poderes: el Ejecutivo, representado por el gobernador; el Legislativo, que lo integra la legislatura local; el Judicial, que lo forman el Tribunal Superior de Justicia y los juzgados del orden común. Los gobernadores son electos en forma directa y por un periodo de seis años. Las legislaturas de los Estados tienen un número de representantes proporcional al de habitantes de cada uno; pero en ningún caso podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes; y de once, en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Entre las facultades consignadas a los Estados está la de arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero para que se lleven a efecto esos arreglos se requiere la aprobación del Congreso de la Unión. Tienen una serie de limitaciones que en cierta forma son la contrapartida de las facultades concedidas al Congreso general. Entre otras: celebrar alianza, tratados o coalición con otro Estado, ni con las potencias extranjeras; expedir patentes de corso ni de represalias; acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros; expedir disposiciones fiscales que importen diferencias en razón de la procedencia de las mercancías; emitir títulos de la deuda pública; celebrar empréstitos, salvo para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos. (Artículo 117.)

En cada Estado se da fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de los otros. Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales. Los Estados coadyuvan, a través de sus legislaturas, en las reformas constitucionales.

A. *Los Municipios*

En el propio artículo 115 se expresa que los Estados deben tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

Una larga tradición es la que tiene el municipio en México, ya que los conquistadores lo establecieron en el puerto de Veracruz

y en la ciudad de Tenochtitlan-México. La Constitución de 1917 trató de darle plena validez y en el artículo 115, antes citado, indica que cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. Se creyó asentar las bases para su desarrollo cuando se indica que administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalan las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán suficientes para atender a las necesidades municipales. Además, se les invistió de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Los municipios no han podido adquirir su pleno desenvolvimiento debido a las deficiencias económicas. Si por la federación se ha establecido un fenómeno de absorción de los recursos fiscales de los Estados, éstos a su vez han privado casi por completo a los municipios. Son verdaderamente excepcionales aquellos municipios que tienen vida económica propia, algunos de ellos en las capitales de los Estados, otros por contar con una aduana fronteriza importante o puerto que les permitan un ingreso de participación federal. No ha sido suficiente proclamar la libertad del municipio si no se le ha otorgado la capacidad económica para su desarrollo.

La forma de su funcionamiento se establece en el artículo 115:

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. En los casos de personas que por elección hecha o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de sus cargos, no podrán ser electos para el periodo inmediato.

A través de esta forma de centralización por región es como han venido funcionando los municipios. Su vida depende de la capacidad económica que se logre otorgarles.

CAPÍTULO XI

EL ESTADO Y LA IGLESIA

Un problema que ha tenido México desde la iniciación de su vida independiente ha sido el de las relaciones entre la iglesia y el Estado. Las restricciones que varios preceptos de la Constitución mexicana establecen para la iglesia, tienen su explicación en nuestra evolución histórica.

Las primeras constituciones mexicanas, desde 1814, la federalista de 1824 y las centralistas de 1836 y 1843, establecieron para México la religión de Estado. Tema constante de debate entre los doctrinarios mexicanos fue el de la tolerancia religiosa, ya que nuestras primeras cartas políticas consagraron la intolerancia. Aun la Constitución de 1857 dejó pendiente el problema de la tolerancia, porque los artículos referentes a ella no eran explícitos. En cambio, la secularización vendría con las Leyes de Reforma de 1859. Sin embargo, el problema no se resolvió sino que quedó pendiente, ya que al amparo de una situación de hecho prevaleció la influencia de la iglesia católica. Las Leyes de Reforma de 1859, incorporadas en 1874 a la Constitución de 1857, determinaron la secularización de los bienes del clero.

Los preceptos de la Constitución de 1917, limitativos de la fuerza de la iglesia, hicieron decir al tratadista Lanz Duret lo siguiente:

Si el Constituyente de Querétaro no hubiere incluido en el Artículo 130 de la ley suprema ciertas restricciones ajustadas e impregnadas de un espíritu sectario que ofende y lastima los intereses mayoritarios de la colectividad, podría decirse que en México se había llegado a reconocer y garantizar de un modo absoluto la libertad religiosa. En el Artículo 24 se expresa que todo hombre es libre de profesar la creencia religiosa que más le agrada y de practicar las ceremonias o actos al culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.²⁹

Para comprender mejor los términos que el Estado mexicano ha señalado en sus relaciones con la iglesia, es necesario examinar

²⁹ Lanz Duret, Miguel. *Derecho constitucional mexicano*. Prólogo del licenciado Alfonso Noriega, Jr. 5ª edición. México, 1951, p. 389.

el artículo 130, que establece que corresponde a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designan las leyes. Las demás autoridades obran como auxiliares y se declara para el Congreso la prohibición de dictar leyes estableciendo cualquier religión.

Recogiendo ideas y principios de las Leyes de Reforma que en 1874 fueron incorporadas a la Constitución que se había expedido en 1857, nuestro código político vigente expresó que el matrimonio es un contrato civil y que éste y los demás actos de estado civil de las personas, son de la estricta competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil.

Disposición que desde su expedición provocó protestas es la de que “la ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias”; si tomamos en consideración que más del 90% de la población mexicana es católica y que en muchos sectores se profesa un catolicismo exaltado, se explica la tirantez que produjo esta parte del artículo 130.³⁰

Los ministros de los cultos son considerados como personas que ejercen una profesión y están sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten; se deja a las legislaturas de los Estados la facultad de determinar el número máximo de ministros de los cultos; éstos, para ejercer su ministerio, deben ser mexicanos por nacimiento y nunca podrán en reunión pública o privada o en actos del culto religioso, hacer crítica a las leyes fundamentales del país y de las autoridades. Se les niega el sufragio activo y el pasivo, y no se pueden asociar con fines políticos.

Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público, se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al gobierno de la entidad federativa. Debe haber en cada templo un encargado, responsable del cumplimiento de las leyes o disciplina religiosa; para mejor cumplimiento de esta disposición, se da jurisdicción a la autoridad municipal.

Las publicaciones periódicas de carácter confesional no pueden comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país o de particulares que se relacionan con el funcionamiento de las instituciones públicas.

Se les prohíbe heredar por sí o por interpósita persona, y recibir por cualquier título un ministro de cualquier culto, un inmue-

³⁰ *La lucha entre el poder civil y el clero*. Estudio histórico y jurídico del señor licenciado don Emilio Portes Gil, Procurador General de la República, México, 1934. *La lucha entre el poder civil y el clero a la luz de la historia*, por el licenciado Félix Navarrete (seudónimo del sacerdote García Gutiérrez). El Paso, EE. UU., 1935. El segundo es comentario al primero. Ambos libros presentan dos puntos de vista opuestos, de una literatura —tanto nacional como extranjera— que es muy copiosa.

ble ocupado por cualquier asociación de propaganda religiosa o de fines religiosos o de beneficencia. Los bienes muebles e inmuebles del clero o de las asociaciones, se rigen conforme al artículo 27 de la Constitución.

A su vez, el artículo 27 en la parte correspondiente, establece que las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; y los que tuvieren actualmente por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación.

Estos preceptos y el 3º de la Constitución de 1917 que originaron limitaciones a la educación religiosa, provocaron airadas protestas de la iglesia católica, tanto en México como en numerosos países extranjeros;³¹ y la reglamentación del artículo 130 fue la causa inmediata de la rebelión llamada “cristera” que asoló importantes regiones del país durante los años de 1926 a 1929. En esta última fecha se celebraron convenios entre las máximas autoridades civiles y las eclesiásticas, en las que las segundas reconocieron la supremacía del Estado. Aunque con fecha posterior ha habido algunas dificultades, en los últimos lustros se ha establecido un *modus vivendi* entre la iglesia y el Estado, que han ido limitando asperezas. En la práctica algunas disposiciones han sido olvidadas, lo que no impide de tarde en tarde, protestas de la iglesia católica.³²

En el artículo 3º se advierte que la educación corresponde al Estado. Se limitan los derechos sobre educación a las asociaciones religiosas y a los ministros de cualquier culto. La razón que se ha dado es la de que el Estado mexicano se considera el encargado de la trasmisión de la herencia cultural de México.

En los últimos años la separación de la iglesia y del Estado puede decirse que ha rendido frutos positivos y que ambas entidades permanecen dentro de la órbita que les corresponde y cada vez es mayor el número de eclesiásticos que propugnan relaciones amistosas con el Estado.

³¹ En el libro *La fiesta del Papa* se reunieron una serie de documentos pontificios y episcopales (mexicanos y extranjeros), de protesta contra la Constitución de 1917. (s. p. i.).

³² En *La constitución de los cristeros*, documentos recogidos a las fuerzas cristeras por el general Manuel Ávila Camacho, después presidente de la República, se encuentra el punto de vista de un sector católico mexicano. Fue editado por el licenciado Vicente Lombardo Toledano. México, 1963.

CAPÍTULO XII

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

En la propia Constitución se estipulan los requisitos para que ésta pueda ser reformada. Capítulo que puede decirse ha sido aprovechado en el tiempo que lleva vigente, cerca de medio siglo, en numerosas oportunidades. Promulgada en época en la que el liberalismo clásico era doctrina vigente, estableció algunos principios que rompían con esa tesis; a lo largo de su vigencia, los capítulos de tendencia social se fueron desarrollando, mientras que los aspectos individualistas se iban restringiendo. A pesar de todo, no hemos llegado a una carta de tipo socialista, como llegó a decir un autor español hace ya tres décadas.

Algunos preceptos, como el artículo 3º, ha tenido tres redacciones: pasó de la educación laica a la educación socialista, para convertirse después en una tesis nacionalista, al mismo tiempo que de fomento a las relaciones internacionales. Lo que permaneció invariable en este precepto fue lo concerniente al control por el Estado, de esa importante actividad.

La aproximación de cincuenta años de vigencia indica, por otra parte, un sentido de mayor permanencia de las instituciones. Hemos seguido el camino establecido, en sus modificaciones, por la propia carta, no obstante los aspectos de desajuste que hemos señalado. El artículo 135, que contiene esas disposiciones, expresa:

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.

La parte final indica que al Congreso de la unión corresponde hacer el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

El procedimiento establecido para la reforma constitucional es lo que los tratadistas han llamado “constituyente permanente”. Nosotros advertimos que la diferencia con la actividad legislativa común radica en la mayoría especial que se requiere para la reforma, pues se necesita una votación de dos terceras partes de los individuos presentes, acordando esas reformas o adiciones.

Según expresa el texto citado, la carta constitucional se puede adicionar o reformar. Además, es necesaria la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados. Aquí encontramos otro aspecto del pacto federal, o sea la intervención de las Legislaturas de los Estados-miembros de la Federación en el proceso legislativo. Su aprobación o rechazo es definitivo en el caso de las reformas constitucionales. Exigencia muy explicable si se toma en consideración la gravedad que pueden tener las reformas. Sin embargo, volvemos nuevamente a la salvedad de que nuestro federalismo cada día se quebranta más, primero resultado de una absorción intensa de tipo político a lo largo del siglo XIX; en nuestros días, como consecuencia del desarrollo social y económico, que va dejando en manos de la Federación, la resolución de las cuestiones más importantes.

Recordemos la tesis de la soberanía admitida en el artículo 39, que señala cómo el pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno; precepto que es la base de los conceptos que brevemente analizamos.

La Constitución alude a la forma violenta o revolucionaria por la que puede dejar de ser observada, cuando nos dice: "Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia." Luego añade que "en caso de que por cualquier trastorno 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".

Aquí nuestra carta entra a una cuestión y a un campo que pertenecen más a la sociología que al derecho. No es posible hablar de una rebelión y los resultados producidos por la misma, en forma hipotética. La historia de nuestros pueblos indica que los cambios de las leyes fundamentales se han hecho siempre en forma violenta. Así ocurrió también con la Constitución vigente, de manera que hubo autores³³ que impugnaron su validez cuando fue expedida. La realidad no puede ser constreñida por ninguna fórmula legal, sin que por ello se reconozca a una revolución como fuente jurídica.

Los medios pacíficos que se han usado hasta hoy en las reformas constitucionales indican una mayor persistencia y permanencia de las instituciones sociales. La mayor solidez del cuerpo socio-

³³ Autor representativo y el que hizo la impugnación más seria, fue Jorge Vera Estañol, *Al margen de la constitución de 1917*, Wayside Press, Los Angeles, California, E.E. UU., 1920.

político es la que mejor puede servir de base para que continuemos en ese camino y para que nuestra Constitución adquiriera mayor respetabilidad.