

2. DERECHO CONSTITUCIONAL

VI. Organización y funcionamiento del poder legislativo	166
VII. Organización y funcionamiento del poder judicial	181
VIII. Las entidades federativas y el municipio	187
Bibliografía	197

VI. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

1. EL SISTEMA BICAMARAL

El poder legislativo en México está organizado bajo la base del sistema bicameral. El artículo 50 de la Constitución declara: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Camaras, una de Diputados y otra de Senadores".

El sistema bicameral nació en la Gran Bretaña. En el siglo XIV el parlamento inglés se dividió en dos Cámaras; la Cámara de los Lores representaba a la nobleza y a los grandes propietarios, y la de los Comunes representaba a la burguesía.

La Constitución norteamericana imitó el sistema bicameral británico; pero, en vez de que las Cámaras tuvieran la representación de clases sociales, se ideó que la Cámara de Representantes tuviera la representación del pueblo y la de Senadores la de las entidades federativas.

A su vez, la primera constitución del México independiente, que fue la Constitución Federal de 1824, tomó el bicamalismo de la Constitución norteamericana bajo la misma idea: la Cámara de Diputados tuvo la representación del pueblo y la de Senadores la de los estados de la federación. Las demás constituciones mexicanas del siglo XIX, incluso las centralistas, sostuvieron el bicamalismo. La original Constitución Federal de 1857 estableció el unicamalismo; pero en 1874 se reformó para regresar al sistema de dos Cámaras.

La doctrina ha señalado las siguientes ventajas al sistema bicameral:

- a. Al dividir al poder legislativo éste se debilita, lo que favorece la existencia de un equilibrio entre este poder y el ejecutivo.
- b. Al existir dos Cámaras, una de ellas puede fungir como mediadora en caso de que el ejecutivo entre en conflicto con la otra.
- c. Al existir dos Cámaras, el proceso de formación de la ley es más lento y, por ello, más meditado, lo que constituye una garantía contra la precipitación legislativa.

2. INTEGRACION DE LAS CAMARAS

A. De la Cámara de Diputados

El artículo 51 de la Constitución declara que esta Cámara "se compone de representantes de la nación", es decir, según esta disposición, los diputados son representantes de todo el pueblo y no solamente del distrito que los eligió. Sin embargo, en la práctica, es fácil concluir que cuando en dicha Cámara se discuten asuntos de interés nacional, efectivamente los diputados actúan como representantes de toda la nación; pero, cuando se discuten asuntos particulares del distrito que los eligió, como es lógico, actúan como representantes de ese distrito.

El actual sistema para la integración de la Cámara de Diputados ya ha sido referido por el doctor Jorge Carpizo, en la primera parte de este trabajo.⁶⁸

La reforma de 6 de diciembre de 1977, modificó el sistema para la calificación de la elección de los diputados. Antes de la reforma, el artículo 60 constitucional disponía que cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros y resolvería las dudas que hubiere sobre ellas. El sistema de autocalificación se sostuvo en 1977, pero con los dos siguientes matices: a) Establecimiento de un Colegio Electoral integrado por 100 diputados; 60 electos por el sistema de mayoría relativa y 40 por el sistema de representación proporcional. b) Establecimiento de un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia, contra las resoluciones del Colegio Electoral. El recurso sólo faculta a la Suprema Corte para rendir una opinión sobre si se “cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de la misma”, debiendo comunicar dicha opinión al Colegio Electoral para que éste emita nueva resolución.

Este recurso de reclamación resulta muy peligroso, pues además de que el más alto tribunal de la República, en este caso, no puede decidir, sino sólo opinar, si la decisión definitiva del Colegio Electoral es contraria a la opinión de la Corte se crearía un enfrentamiento inútil entre ella y la Cámara de Diputados.

B. La Cámara de Senadores

El artículo 56 establece que la Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros de cada estado y dos del Distrito Federal electos en forma directa. Tradicionalmente, la doctrina mexicana ha sostenido que los senadores son representantes de las entidades federativas; esto resulta cierto respecto del senado en la Constitución federal de 1824, según la cual los senadores eran designados por las legislaturas locales; pero, en la actualidad, debe entenderse que los senadores, al igual que los diputados, son representantes de la nación, por las siguientes consideraciones:

a. Los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputado, con excepción de la edad.

b. Los senadores al igual que los diputados no pueden reelegirse para el período inmediato; son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos; no pueden disfrutar de empleos federales o estatales remunerados; tienen una igualdad en sus responsabilidades.

c. Son electos directamente por el pueblo, los diputados cada tres años, y los senadores cada seis.

Siendo el régimen jurídico de los diputados y los senadores el mismo, no puede afirmarse que su representación sea distinta. En la práctica, al igual que en el caso de los diputados, los senadores actuarán como representantes de la nación cuando se discuta un asunto de alcances nacionales, y actuarán como represen-

⁶⁸ Véase, *supra*, capítulo II, inciso 4.

tantes de su estado cuando se discuta un asunto relativo o concerniente a esa entidad federativa.

A pesar de que ha habido varios intentos para que en el senado existan senadores de partido o de minoría,⁶⁹ se sigue conservando el sistema de mayoría relativa para su elección.

Para la calificación de la elección de los senadores se conserva el sistema de autocalificación. El segundo párrafo del artículo 60 constitucional dispone que: "En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieron declaratoria de Senador electo de la legislatura de la Entidad Federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal".

3. REQUISITOS PARA SER DIPUTADO Y PARA SER SENADOR

Los requisitos para ser diputado se establecen en el artículo 55 de la Constitución y son los mismos que rigen para los senadores con excepción de la edad. Estos requisitos son los siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos; II. Tener veintiún años cumplidos al día de la elección (para ser senador se requiere la edad de 30 años, artículo 58); III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella; IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de la elección; V. No ser secretario o subsecretario de Estado ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos de que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección. VI. No ser ministro de algún culto religioso, y VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

Respecto a estos requisitos, vale la pena comentar lo siguiente: En cuanto al requisito contenido en la fracción II debe aclararse que la original Constitución de 1917 estableció una edad de 25 años para ser diputado y 35 para ser senador; pero, en 1972, los requisitos de edad se redujeron a los actuales. La razón para esta reforma consistió en armonizar el precepto con el artículo 34 que concedió la ciudadanía a los 18 años en vez de a los 21, como antes se hacía, y abrir la puerta a la juventud, que constituye la inmensa mayoría en este país, para participar en el ejercicio del poder político. La diferencia de edades que se exige para ser diputado y para ser senador se debe a la idea que se tiene del senado como

⁶⁹ Véase, por ejemplo, la propuesta del doctor Antonio Martínez Báez, presentada durante las audiencias públicas celebradas en la Secretaría de Gobernación con motivo de la reforma política. *Reforma política. Gaceta informativa de la comisión federal electoral*, núm. 1, México, 1978, p. 18. Véase también la propuesta de Francisco Xavier Gaxiola Ochoa. *Ibidem*, p. 29.

Cámara equilibradora, función que requiere una práctica política más prolongada. En cuanto al requisito establecido en la fracción III, éste tiene como fundamento el que la población de un distrito o entidad federativa tengan la oportunidad de conocer al candidato por el que votarán en las elecciones. Esta fracción también aclara que la vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de un cargo de elección popular. Con la reforma política de diciembre de 1977 se adicionó un párrafo a esta fracción que dispone que los candidatos a diputados de representación proporcional deben ser originarios o vecinos de alguna de las entidades federativas que comprenda la respectiva circunscripción plurinominal. Las fracciones IV, V, VI, VII contienen requisitos de carácter negativo; las dos primeras tienen como base el que no se ocupe un cargo o realice una función que cerca del tiempo de elecciones pueda utilizarse para ejercer algún género de presión que incline las elecciones a su favor. La fracción VI es consecuencia de lo previsto en el artículo 130 que establece que los ministros de los cultos no tienen voto activo ni pasivo. El impedimento a que se refiere la fracción VII, concordante con el artículo 59, consiste en que los diputados y senadores no pueden reelegirse para el período inmediato. Los representantes propietarios no pueden jugar en las siguientes elecciones en forma absoluta; pero, los suplentes que no llegaron a estar en funciones de propietario, sí pueden participar como candidatos a diputados propietarios en las siguientes elecciones.

4. SUPLENCIA

Los artículos 51 y 57 de la Constitución establecen que por cada diputado o senador propietario se elegirá un suplente. Los suplentes reemplazan a los propietarios en caso de licencia, separación definitiva del cargo, ausencia de las sesiones durante diez días consecutivos (lo que hace presumir que ya no concurrirán sino hasta el siguiente período de sesiones) y en la hipótesis del primer párrafo del artículo 63. La suplencia, en sus orígenes, obedeció a la idea de que un diputado representaba al distrito que lo elegía, por lo que, faltando éste, el distrito correspondiente carecería de representante. Sin embargo, dicho fundamento no puede ser el mismo, pues actualmente los representantes lo son de la nación.

Se ha considerado que la suplencia no tiene en la actualidad razón doctrinaria ni práctica que la justifique, teniendo cuando más la ventaja de que faltando en forma absoluta los propietarios, los suplentes fuesen llamados para integrar un *quorum*; pero que esa ventaja desaparecería si la ley electoral tuviera un procedimiento que permitiera realizar con rapidez las elecciones de los representantes que faltaren.⁷⁰

⁷⁰ Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 267.

5. PERIODO DE SESIONES

Las sesiones del Congreso se dividen en ordinarias y extraordinarias. Los artículos 65 y 66 establecen que el Congreso tendrá un solo período ordinario de sesiones cada año, que se inicia el primero de septiembre y concluye, a más tardar, el 31 de diciembre. En este período, el Congreso se ocupará: “del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución”. La Constitución de 1857 estableció 2 períodos ordinarios de sesiones; esto fue muy criticado, pues se decía que propiciaba una fecundidad legislativa poco deseable y se convertían las Cámaras en peligrosos rivales del ejecutivo. Atendiendo a estas críticas y al deseo de fortalecer al ejecutivo, los constituyentes del 17 optaron por establecer un sólo período ordinario de sesiones.⁷¹

El artículo 69 constitucional dispone que a la apertura del período ordinario de sesiones, el presidente de la República presentará al Congreso un informe por escrito sobre el estado general que guarde la administración pública del país. En este caso, las dos Cámaras se reúnen en asamblea única. La presencia del ejecutivo en el Congreso se ha considerado como un acto de cortesía de éste hacia el que se supone es el primero de los poderes. De acuerdo con el artículo 8 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el presidente del Congreso: “contestará el informe en términos concisos y generales y con las formalidades que correspondan al acto. El informe será analizado por las cámaras en sesiones subsecuentes”.

Por lo que se refiere a las sesiones extraordinarias, la Comisión Permanente *motu proprio*, o el ejecutivo con autorización de ésta, pueden convocar a alguna de las dos Cámaras, o a ambas, para celebrar estas sesiones. La Constitución no establece la duración que puedan tener y se limita a disponer que sólo podrán ocuparse de los asuntos para los que fueron convocados, mismos que deberán constar expresamente en la convocatoria respectiva.

El segundo párrafo del artículo 69 dispone que en la apertura del período extraordinario de sesiones el presidente de la Comisión Permanente informará sobre los motivos que originaron la convocatoria.

6. QUORUM DE ASISTENCIA Y DE VOTACION

Se entiende por *quorum* de asistencia el número de diputados o senadores necesarios para que las Cámaras puedan sesionar válida y legalmente. La regla general establecida por el artículo 63 constitucional es la de un *quorum* de más de la mitad de los miembros para la Cámara de Diputados y de dos terceras partes para la Cámara de Senadores. La única excepción a esta regla general se encuentra en el artículo 84 constitucional, y lo es únicamente para la Cámara

⁷¹ En la doctrina, el principal crítico del sistema de dos períodos ordinarios de sesiones fue Rabasa. Véase: Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*. Editorial Porrúa, 5a. ed., México, 1976, p. 153.

de Diputados. El artículo 84 constitucional se refiere a la designación de presidente por el Congreso, para lo cual se exige un *quorum* de las dos terceras partes de representantes en las dos Cámaras.

Por *quorum* de votación se entiende el número de votos indispensables que deben emitirse para que una resolución sea aprobada; la regla general de este *quorum* es, en ambas Cámaras, de la mayoría de votos de los miembros presentes.

Hay dos clases de mayorías, la absoluta y la relativa. La mayoría absoluta implica que, existiendo dos proposiciones, se aprueba aquella que reúne más de la mitad del total de votos. Por su parte, la mayoría relativa implica que, existiendo más de dos proposiciones, se aprueba aquella que mayor número de votos obtuvo, sin importar que no exceda de más de la mitad.

Las excepciones a la regla general sobre *quorum* de votación, son las siguientes:

a. En los términos de la base 5, fracción III, del artículo 73 constitucional, es necesario, para formar un nuevo estado dentro de los límites de los existentes, que dicha erección sea votada “por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras”.

b. En los términos del artículo 135 constitucional, para reformar o adicionar la Constitución se requiere: “que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes acuerden las reformas o adiciones”.

c. En los términos del artículo 72, inciso c, para superar el veto del presidente de la República se requiere de las dos terceras partes de los votos de los legisladores presentes en cada Cámara.

d. En los términos del artículo 79, fracción IV, para que la Comisión Permanente convoque a sesiones extraordinarias es necesario: “el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes”.

e. En los términos del artículo 109, es necesario para que la Cámara de Diputados desafuere a un funcionario la mayoría absoluta del número total de miembros que la forman; en este caso la excepción consiste en que en lugar de pedirse la mayoría absoluta de los presentes, se exige la mayoría absoluta del número total de diputados.

f. En los términos del artículo 111, para que la Cámara de Senadores prive de su puesto a un funcionario por la comisión de un delito oficial, se requiere que así lo declare “por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros”. La naturaleza de la excepción es igual a la del caso anterior.

g. En los términos de la fracción V del artículo 76, para que el senado designe a un gobernador provisional se requiere la “aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes”. Este es un caso de excepción a la regla de la mayoría relativa.

7. IRRESPONSABILIDAD E INMUNIDAD

Los diputados y senadores cuentan con dos clases de protecciones o salvaguardias para que puedan ejercer su encargo con libertad e independencia. Estas dos protecciones son la irresponsabilidad y la inmunidad.

La irresponsabilidad está prevista en el artículo 61, que dispone que: “los

diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas". Esto quiere decir que, a pesar de que la opinión manifestada por un representante pudiera constituir un delito, no podrá ejercerse acción penal en su contra, ni siquiera cuando hubiese terminado su mandato.

La inmunidad está prevista en el artículo 109 y consiste en que no se puede ejercer acción penal en contra de un diputado o un senador por la comisión de un delito del orden común, si previamente su Cámara no los desafuera. El desafuero implica la separación del representante de su cargo; pero esto no quiere decir que la Cámara prejuzgue sobre el fondo penal del asunto. A diferencia de la irresponsabilidad, la inmunidad sólo dura mientras se está en ejercicio del cargo. Si el delito en que hubiere incurrido el representante no fuese común, sino oficial, debe substanciarse el juicio de responsabilidad política u oficial prev. o en el artículo 111.

8. CLASIFICACION DE LAS FACULTADES DE LAS CAMARAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA FORMA DE SU ACTUACION Y DE LA NATURALEZA DE SUS ACTOS

Desde el punto de vista de la forma de actuación de las Cámaras, sus facultades se clasifican en:

a. Facultades del Congreso de la Unión. Son aquellas facultades que se ejercitan por las Cámaras en forma separada y sucesiva, es decir, para que la facultad se agote debe discutirse primero en una Cámara y luego en la otra. El ejemplo típico es la ley. Estas facultades se enumeran, fundamentalmente, en el artículo 73.

b. Facultades exclusivas de cada Cámara. Son facultades que se ejercitan en forma separada, pero no sucesiva; la facultad se agota en la Cámara competente sin tener que pasar a la otra. Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se enumeran en el artículo 74, y las del senado en el artículo 76.

c. Facultades del Congreso como asamblea única. Son facultades que ejercen las Cámaras en forma conjunta y simultánea, es decir, las Cámaras se reúnen en una sola asamblea; las únicas ocasiones en que esto ocurre son: en los términos de los artículos 84 y 85 de la Constitución para hacer la designación de presidente a falta del titular; en los términos del artículo 87 para recibir la protesta del presidente al tomar posesión de su cargo, y, en los términos del artículo 69, para la apertura del período ordinario de sesiones.

d. Facultades comunes a las dos Cámaras. Son facultades que se ejercen en forma separada y no sucesiva, sin ser facultades exclusivas de cada Cámara. Estas facultades son de naturaleza administrativa y se enumeran en el artículo 77 constitucional.

La clasificación de las facultades de las Cámaras desde el punto de vista de la naturaleza de los actos que realizan, es una manifestación del sistema de coordinación de funciones que establece nuestra Constitución. Desde esta perspectiva, las Cámaras realizan facultades legislativas formal y materialmente, y ejecutivas y jurisdiccionales materialmente. Las Cámaras realizan actos materialmente ad-

ministrativos, por ejemplo, en los supuestos del artículo 77 constitucional, y materialmente jurisdiccionales en el juicio de responsabilidad política u oficial, en los términos del artículo 111.

9. LA LEY Y EL DECRETO

El artículo 70 constitucional establece que: "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto"; sin embargo, no establece cuál es la diferencia entre ambos tipos de resoluciones. La Constitución de 1857 incurrió en la misma omisión. La expresión comentada es una transcripción del artículo 43 de la Constitución Centralista de 1836; pero, este artículo sí hizo la citada diferencia, en los siguientes términos:

El primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del poder legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

Esta distinción es igualmente válida en la actualidad.

10. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Por procedimiento legislativo entendemos el conjunto de actos que deben realizar los órganos competentes para crear una ley o un decreto. Estos actos se dividen en: Iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia. Por lo que se refiere a la facultad de presentar iniciativas de ley o decreto ya dijimos que esta facultad compete, entre otros, al presidente de la República, y que en la práctica es él quien presenta la mayoría de las iniciativas. A este respecto sólo hay que agregar que el presidente tiene exclusividad en la presentación de iniciativas en los siguientes casos: Ley de Ingresos y pedimento para la destitución por mala conducta de funcionarios judiciales. También tiene la iniciativa para la presentación del presupuesto de egresos y de la cuenta pública; pero estas son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Además del presidente de la República, tienen facultad de iniciativa, de acuerdo con el artículo 71, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados. Las iniciativas de los diputados deben presentarse ante la Cámara de Diputados y las de los senadores ante la Cámara de Senadores.

Para la discusión y aprobación de las leyes o decretos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, éstas toman los nombres de Cámara de origen y Cámara revisora; la Cámara de origen es la que recibe la iniciativa de ley. Indistintamente las Cámaras de Diputados y Senadores pueden ser de origen o revisora, excepto en los siguientes casos, en que la Cámara de Diputados necesariamente debe ser la de origen: En materia de empréstitos, contribuciones e impuestos y reclutamiento de tropas.⁷²

⁷² Artículo 72 constitucional, inciso h).

La sanción corresponde al plazo del que goza el ejecutivo para interponer su veto; a este acto ya nos hemos referido anteriormente.⁷³ También ya nos hemos referido a la promulgación y publicación, y respecto a la iniciación de la vigencia hay que señalar que publicada una ley en el Diario Oficial se señala el momento a partir del cual entra en vigor. Para ello existen dos métodos, el sucesivo y el sincrónico. Por virtud del sucesivo, la ley entra en vigor tres días después de su publicación en el Diario Oficial y se agrega un día más por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mitad para los individuos que habitan fuera del lugar donde se publica el Diario Oficial. Por el sincrónico, la ley entra en vigor en la fecha que expresamente se señale en el decreto de publicación.⁷⁴

Las diferentes hipótesis que pueden presentarse en el procedimiento de formación de una ley o un decreto se establecen en el artículo 72 constitucional.

11. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

La Constitución otorga al Congreso de la Unión múltiples facultades, la mayoría de las cuales se consignan en el artículo 73. A lo largo de este trabajo hemos analizado brevemente algunas de ellas.⁷⁵ Como es imposible hacer siquiera alguna referencia a todas las facultades del Congreso, hemos seleccionado una de las más importantes, como es la relativa al Distrito Federal, para hacer su análisis, aunque sea sucintamente.

El artículo 73 de la Constitución, en su fracción VI, faculta al Congreso para "legislar en todo lo relativo al distrito federal. . ."

La institución del Distrito Federal es originaria de la Constitución norteamericana, y la idea de su creación consistió en la inconveniencia de que en un mismo territorio tuvieran autoridad o coexistieran los poderes locales y los poderes federales. Por ello, se creó el Distrito de Columbia, donde sólo se encuentran asentados los poderes federales.

La Constitución Federal de 1824 tomó esta idea de la Constitución norteamericana e instauró el Distrito Federal como lugar exclusivo de residencia de los poderes federales, aunque si bien es cierto sus bases de organización fueron distintas. La institución del Distrito Federal trascendió a las Constituciones federales mexicanas del siglo XIX.

La Constitución del Distrito Federal viene a ser la fracción VI del artículo 73, al encontrarse ahí sus principales bases de organización. Esta es una de las fundamentales diferencias entre el Distrito Federal y las entidades federativas, pues mientras aquellas están dotadas de autonomía, que les permite que el poder constituyente local les dé su Constitución, éste no goza de autonomía y lo que pudiera llamarse su Constitución es obra del poder constituyente general. Por otra parte, en las Constituciones locales se crean los poderes del

⁷³ Véase, *supra*, capítulo IV, inciso 4, y capítulo V, inciso 7.

⁷⁴ Véase, García Maynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*. Editorial Porrúa, 19a. ed., México, 1971, p. 57.

⁷⁵ Véase, *supra*, capítulo IV, incisos 3 y 4 y capítulo V, inciso 7.

estado y se les atribuye competencia, mientras que, respecto al Distrito Federal, sus poderes fueron creados en la propia Constitución federal.

Los poderes del Distrito Federal son: ejecutivo, legislativo y judicial. El poder legislativo o legislatura del Distrito Federal es el propio Congreso de la Unión, el que en funciones de constituyente local dota de competencia y organización a los otros dos poderes a través de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

Así pues, el Congreso de la Unión tiene doble función: la de ser el poder legislativo federal y al mismo tiempo ser la legislatura local del Distrito Federal. El Congreso de la Unión en cuanto legislatura del Distrito Federal, tiene las mismas facultades que las legislaturas locales de los estados. La regla para saber en qué materias puede legislar localmente el Congreso es la misma que vale para las entidades federativas, es decir, de acuerdo con el artículo 124, todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión como órgano federal, podrá ser ejercido por él mismo en calidad de legislatura local.

Con la reforma política de 6 de diciembre de 1977, se modificó la base 2a. de la fracción VI del artículo 73, a efecto de que: "los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale". La incorporación de estos dos principios de gobierno semi-directo a la organización del Distrito Federal, tienen por objeto disminuir la notable desproporción en materia de derechos políticos entre los ciudadanos que habitan éste y los que habitan las entidades federativas, ya que mientras éstos pueden elegir a sus autoridades locales y municipales, los del Distrito Federal no, pues además de que no hay órganos locales de elección popular, el municipio desapareció de la organización del Distrito Federal desde 1928. Hasta la fecha no se ha aplicado la nueva disposición.

El poder ejecutivo del Distrito Federal es el propio presidente de la República, quien, en los términos de la base 1a. de la fracción VI, ejerce el gobierno: "por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva". Al igual que respecto al poder legislativo, en el presidente concurren las condiciones de ejecutivo federal y local.

La ley respectiva a la que se refiere la base 1a. es la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, esto quiere decir que el órgano a través del cual el presidente ejerce el gobierno del Distrito Federal es un departamento administrativo. Al frente de este departamento administrativo hay un jefe que nombra y remueve libremente el presidente de la República; éste es el único departamento administrativo que se ocupa de cuestiones locales, ya que los demás están previstos para auxiliar al ejecutivo en asuntos generales de la nación.

El poder judicial del Distrito Federal es el único que no se identifica con los poderes federales y está depositado en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, cuyos magistrados son nombrados por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Diputados.

12. FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se enumeran en el artículo 74 constitucional. En otros capítulos ya nos hemos referido a algunas de ellas⁷⁶ por lo que en éste nos concretamos al análisis de las restantes.

La fracción I del artículo 74 faculta a la Cámara de Diputados para: "Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección del presidente de la República". Esta facultad no debe confundirse con la que los artículos 84 y 85 consignan en favor del Congreso y que se refiere a la designación de un presidente interino o sustituto. La fracción I del artículo 74 se refiere a la facultad de la Cámara de Diputados para que, erigido en Colegio Electoral, califique la elección popular del presidente de la República, en los términos de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Las fracciones II y III del artículo 74 prevén la existencia de una comisión de la propia Cámara para la vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, y la facultad de la Cámara de Diputados para nombrar a los integrantes de dicha contaduría.

La fracción IV se refiere a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal, así como la revisión y aprobación de la cuenta pública. A estas facultades ya nos hemos referido.

La fracción V faculta a la Cámara de Diputados para acusar a los funcionarios públicos de que habla la Constitución (senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de Estado, procurador general de la República, presidente de la República), ante la Cámara de Senadores, por la comisión de un delito oficial. El acto de acusación debe ser aprobado por la mayoría de votos de los diputados presentes; se aplica la regla general sobre *quorum* de votación al no preverse en la Constitución una mayoría calificada sobre el particular. En este caso, la Cámara de Diputados actúa como fiscal. La misma fracción V faculta a la Cámara de Diputados para desaforar a los funcionarios que gozan de este privilegio, por la comisión de un delito del orden común. El desafuero debe ser aprobado por la mayoría absoluta de votos del número total de diputados.

Es impropia la expresión que utilizan la fracción V del artículo 74 y el artículo 109 en el sentido de que la Cámara de Diputados se erige en gran jurado, pues el desafuero no implica que se prejuzgue sobre la responsabilidad penal del funcionario, es decir, no es un acto jurisdiccional sino administrativo, consistente en separar de su cargo al funcionario para que sea un juez del orden común quien conozca del proceso y dicte la sentencia correspondiente. Si la sentencia del juez es absolutoria y el funcionario está en tiempo de reasumir el cargo, lo podrá hacer ya que no hay ninguna disposición constitucional que le niegue ese derecho.

La fracción VI ya ha sido analizada.

⁷⁶ Véase, *supra*, capítulo IV, inciso 4.

La fracción VII establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: "Declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hicieré el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111".

Sin embargo, esta misma facultad se establece en la fracción IX del artículo 76, como exclusiva del senado. El artículo 111 resuelve esta contradicción, pues establece que el presidente de la República presentará la solicitud de destitución ante la Cámara de Diputados, y si ésta lo aprueba por el *quorum* de votación requerido, pasará a la Cámara de Senadores. Esto significa que es una facultad del Congreso, es decir, de ambas Cámaras, actuando separada y sucesivamente, pero siendo la Cámara de Diputados cámara de origen.

13. FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE SENADORES

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores se establecen en el artículo 76 constitucional, y ya han sido analizadas en su mayoría.⁷⁷

Dentro de las facultades exclusivas más importantes concedidas al senado figuran las contenidas en las fracciones V y VI.

La fracción V faculta al senado para:

Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

Esta disposición se incorporó a la Constitución de 1857 con las reformas que se le hicieron en el año de 1874, a consecuencia de los trastornos acontecidos en los estados de Yucatán⁷⁸ y de Coahuila⁷⁹, trastornos de los que resultó la necesidad de que la Constitución previera la forma de designar un gobernador provisional encargado de convocar a elecciones para integrar nuevamente los

⁷⁷ Véase, *supra*, capítulo IV, inciso 4, y capítulo V, inciso 7.

⁷⁸ En 1872 se presentó un conflicto en el Estado de Yucatán propiciado por los poderes locales que decidieron ampliar la duración de su período. Decretado un estado de sitio, intervino en el conflicto la federación, percatándose de que ni la Constitución federal ni la particular del Estado de Yucatán contenían un precepto para proveer a la sustitución de los poderes desaparecidos. En consecuencia, el Congreso federal tomó la medida de facultar al presidente de la República para que nombrara un gobernador provisional a efecto de que convocara a elecciones. Véase, Barquín Álvarez, Manuel, "La desaparición de poderes en las entidades federativas"; en: *Anuario Jurídico*, núm. II, UNAM, México, 1975, pp. 9 y 10.

⁷⁹ En el año de 1873 se presentó en este Estado un conflicto entre la legislatura local y el gobernador. La solución adoptada fue igual a la del caso de Yucatán.

poderes, en caso de que éstos hubieran desaparecido. Esta disposición, contenida en la fracción V del apartado B del artículo 72 de la Constitución de 1857 pasó a la actual fracción V del artículo 76, con muy pocas diferencias. El último párrafo de la fracción VI establece que: "La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior". Esto implica que debe haber una ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76. Esta ley tardó 62 años en expedirse, lo que ocasionó que la disposición comentada se convirtiera, por la docilidad del senado, en un arma política muy importante en manos del ejecutivo para deshacerse de los gobernadores que se apartaran de la línea marcada por él. La ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 fue publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1978, y contiene diversos problemas que brevemente se analizan a continuación.

De acuerdo con la fracción V del artículo 76, la facultad del senado es declarativa y no constitutiva, pues expresa: "Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional"; es decir, el senado no es el que hace desaparecer los poderes, sino tan sólo declara que debe nombrarse un gobernador provisional porque han desaparecido todos los poderes en una entidad federativa. Sin embargo, la ley reglamentaria en su artículo 1o. expresa que: "Corresponde exclusivamente a la Cámara de Senadores determinar que se ha configurado la desaparición de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de un Estado y hacer la declaratoria de que debe nombrarse un gobernador provisional". En este punto la ley es inconstitucional.

Antes de la expedición de la ley, los casos de desaparición de poderes tenían que suponerse, y actualmente la ley establece que se configura la desaparición de poderes cuando los titulares de los poderes constitucionales:

I.—Quebrantaren los principios del régimen federal. II.—Abandonaren el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor. III.—Estuvieren imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del Estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico. IV.—Prorrogaren su permanencia en sus cargos después de fenecido el período para el que fueron electos o nombrados y no se hubieran celebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares. V.—Promovieren o adoptaren forma de gobierno o base de organización política distintas de las fijadas en los artículos 40 y 115 de la Constitución General de la República.

De acuerdo con la fracción V del artículo 76, después de que el senado ha verificado la desaparición de poderes, nombrará un gobernador provisional, de la terna que para tal efecto le presente el ejecutivo, debiéndose aprobar el nombramiento por un *quorum* calificado de las dos terceras partes de los presentes. La designación del gobernador provisional podrá hacerla también la Comisión Permanente, pero, sin que ésta pueda declarar que ha llegado el caso de nombrar al gobernador provisional. La función del gobernador provisional es la de convocar a elecciones, y, de acuerdo con el precepto, este funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en dichas elecciones. La fracción comentada concluye

con un párrafo que expresa: “Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso”. Aquí, el problema consiste en saber a cuál de los tres párrafos que contiene la fracción se aplica este último precepto. Si se aplicara al primero, se estaría creando un supra-poder en las entidades federativas con facultad para declarar desaparecidos a los poderes locales; si se aplicara a la tercera, se estaría contradiciendo el principio asentado en el artículo 115 que dispone la no reelección de los gobernadores interinos, provisionales, etcétera, razón por la que sólo puede aplicarse al segundo párrafo, es decir, que el nombramiento del gobernador se hará por el senado de terna que le presente el ejecutivo.

Pocas constituciones locales tienen reglamentado este caso, y la mayoría de las que lo hacen, lo hacen en una forma incorrecta.

La fracción VI del artículo 76 faculta al senado para:

Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

Tratándose de conflictos surgidos entre los poderes de un estado, la Constitución distingue entre conflictos constitucionales, para lo cual da competencia a la Suprema Corte de Justicia,⁸⁰ y conflictos políticos, para lo cual otorga competencia al senado.

La fracción VI del artículo 76 se incorporó a la Constitución de 1857 mediante las reformas de 1874. Anteriormente, esta facultad correspondía a la Suprema Corte.

Esta facultad del senado para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado se surte de dos formas: a petición de uno de los poderes o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. Este segundo supuesto constituye una manifestación de la garantía federal consignada en la segunda hipótesis del artículo 122.

Actualmente no tenemos forma de saber qué debe entenderse por “cuestiones políticas”, para que se surta la competencia del senado, en virtud de que no ha sido expedida la ley reglamentaria de esta fracción, que está prevista constitucionalmente.

La fracción VII del artículo 76 faculta al senado para: “Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución”.

Esta facultad es la consecuencia de la facultad que se atribuye a la Cámara de Diputados en la fracción V del artículo 74. Realizada la acusación por la Cámara

⁸⁰ Artículo 105 constitucional.

de Diputados, la de Senadores inicia un verdadero juicio en el que debe "practicar las diligencias que estime convenientes y oír al acusado", para culminar en una sentencia que, en su caso, podrá ser condenatoria. Si la sentencia, que deberá aprobarse por las dos terceras partes del total de senadores, es condenatoria, se impondrán al funcionario las penas de privación definitiva del cargo e inhabilitación para ocupar otro. La sentencia del gran jurado constituye cosa juzgada y en tal virtud es inatatable mediante cualquier recurso legal.

14. LA COMISION PERMANENTE

Esta institución de origen hispánico fue tomada por el constitucionalismo mexicano de la Constitución de Cádiz. La Constitución federal de 1824 la estableció bajo la denominación de Consejo de Gobierno y, desde entonces, aunque con diversos nombres y modalidades, se ha conservado en nuestro sistema constitucional. En su concepción original, esta institución fue prevista como un elemento para conseguir el equilibrio entre los poderes durante los períodos de receso del órgano legislativo.

La Constitución vigente, en su artículo 78, establece que: "Durante los recesos del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas cámaras en la víspera de la clausura de las sesiones".

De acuerdo con el artículo 109 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,⁸¹ la Comisión Permanente está dirigida por una mesa directiva, integrada por un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, de los cuales dos deben ser diputados y dos senadores; la mesa directiva se nombra por mayoría de votos de los miembros de la Comisión Permanente.

Dos críticas fundamentales se han levantado contra la integración y forma de designación de la Comisión Permanente: la primera, se refiere a que este órgano no está integrado de acuerdo a un criterio de proporcionalidad al número de miembros de cada Cámara, y la segunda, que vista la mayoría absoluta de legisladores del PRI, los partidos de oposición no tienen oportunidad de participar efectivamente en la Comisión.

La actual Comisión Permanente, integrada para el primer período de receso de la LI legislatura, cuya Cámara de Diputados se formó de acuerdo con el nuevo sistema mixto de representación, quedó integrada por catorce senadores del PRI, y por lo que respecta a diputados, por uno del PDM, uno del PST, uno del PAN, uno del PARM, uno del PCM, uno del PPS y nueve del PRI.

Las principales facultades que la Constitución otorga a la Comisión Permanente se encuentran en el artículo 79 y en los artículos: 29; 37, apartado B, fracción IV; 74, fracción IV, párrafo sexto; 76, fracción V; 84 y 85.

La mayoría de las facultades de la Comisión Permanente se orientan a sustituir al Congreso o a alguna de las Cámaras durante los períodos de receso; pero ninguna

⁸¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 25 de mayo de 1979.

de ellas es de naturaleza legislativa, sino más bien de carácter burocrático. Algunas otras facultades de la Comisión Permanente se dirigen a preparar el siguiente período ordinario de sesiones del Congreso. La única facultad autónoma de la Comisión Permanente consiste en convocar al Congreso o alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias.

Alguna importancia podrían tener las facultades establecidas en los artículos 29, 76, fracción V, 84 y 85, sin embargo, la Comisión Permanente se encuentra muy limitada en este sentido. De acuerdo con el artículo 29, la Comisión Permanente tiene la facultad de aprobar la suspensión de garantías solicitada por el ejecutivo, pero no puede concederle facultades extraordinarias para legislar durante la emergencia; de acuerdo con el artículo 76, fracción V, la Comisión Permanente puede hacer el nombramiento de gobernador provisional en caso de que hayan desaparecido los poderes en una entidad federativa, pero, lo que no puede hacer es declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional; de acuerdo con los artículos 84 y 85, la Comisión Permanente puede nombrar un presidente provisional en caso de falta del titular; pero, inmediatamente, debe convocar al Congreso a sesiones extraordinarias para que designe al presidente interino o sustituto, según sea el caso.

En razón de la naturaleza y límites de las facultades de la Comisión Permanente, ésta no puede ser considerada como un órgano que ejerza un verdadero control sobre la actividad del ejecutivo, limitándose su importancia a no retardar el despacho de asuntos burocráticos hasta el siguiente período ordinario de sesiones del Congreso. Si algún asunto emergente o importante se presentara durante el período de receso, siempre existe la posibilidad de convocar a sesiones extraordinarias. Una parte de la doctrina mexicana ha insistido en que la Comisión Permanente debe desaparecer de nuestro sistema.⁸²

VII. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER JUDICIAL

1. ORGANOS QUE INTEGRAN EL PODER JUDICIAL FEDERAL

Los titulares del poder judicial de la federación, en los términos del artículo 94 constitucional, son los siguientes: La Suprema Corte de Justicia; los tribunales de circuito, que funcionan en forma unitaria en materia de apelación y en forma colegiada en materia de amparo, y los juzgados de distrito. De todos estos

⁸² Véase, Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 436; Ortiz Ramírez, Serafín, *op. cit.*, p. 361. Véase en contrario Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*. Editorial Pax, 3a. ed., México, 1976, p. 465.

órganos, la Constitución sólo se ocupa, por lo que se refiere a su organización, de la Suprema Corte de Justicia, razón por la cual, en este capítulo, nos referiremos casi con exclusividad a ella.

Los órganos del poder judicial federal llevan a cabo formal y materialmente dos tipos distintos de funciones: la judicial propiamente dicha, que se concreta en la tramitación de los juicios federales, y la función de control de la constitucionalidad.

La competencia de los órganos del poder judicial de la federación es materia de estudio en el título relativo al derecho procesal, mismo que desarrollan los profesores Fix-Zamudio y Ovalle Favela, en esta misma obra. Por otra parte, el doctor Jorge Carpizo se ha referido al juicio de amparo, a la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia y al litigio constitucional, en la primera sección de este trabajo.⁸³

2. INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

El segundo párrafo del artículo 94 constitucional expresa que: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintiún ministros numerarios y cinco supernumerarios, y funcionará en Pleno o en Salas. Los ministros supernumerarios formarán parte del Pleno cuando suplan a los numerarios."

La original Constitución de 1917 estableció que la Suprema Corte de Justicia estaría integrada por once ministros y funcionaría siempre en pleno; sin embargo, el enorme rezago judicial que se había formado en la Suprema Corte, como resultado de su actividad de tribunal casacional, obligó a la reforma de 1928, por virtud del cual se adoptó el sistema de funcionamiento en pleno y en salas que, por cierto, ya había sido establecido en el año de 1900.

Las salas que se crearon en 1928 fueron tres: la civil, la penal y la administrativa, y se dispuso que cada una de ellas estaría integrada por cinco ministros; el presidente de la Corte no integraba sala, al igual que en la actualidad.

El incremento de los conflictos obrero-patronales ocasionó la creación de la sala del trabajo, en el año de 1934; con ello se elevó el número de ministros a veintiuno. Al no poderse eliminar el rezago judicial, en el año de 1951, se creó la sala auxiliar, con la idea de que funcionara transitoriamente hasta concluir dicho rezago. Originalmente esta sala fue concebida para ayudar a la sala civil; pero, posteriormente, se amplió su competencia para hacerlo también respecto de la penal y administrativa; esta sala está integrada por cinco ministros supernumerarios.

⁸³ Véase, *supra*, capítulo II, inciso 6.

3. REQUISITOS PARA SER MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

El artículo 95 constitucional establece los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia, que son los siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; II. No tener más de sesenta y cinco años de edad, ni menos de treinta y cinco, el día de la elección; III. Poseer el día de la elección, con una antigüedad mínima de cinco años, título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello; IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y V. Haber residido en el país los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses.

Merecen un comentario particular los requisitos establecidos en las fracciones II y III. Con respecto al requisito establecido en la fracción II, hay que advertir que este es el único caso en que la Constitución exige una edad máxima para ocupar un cargo. Debe aclararse que el requisito consiste en no tener más de sesenta y cinco años al día de la elección, lo que no significa que al cumplir esta edad los ministros en funciones deban retirarse. La Ley de Retiros de los Funcionarios Judiciales establece el retiro forzoso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia a la edad de 70 años.

En cuanto a la fracción III que impone el requisito de poseer el título de abogado y una experiencia profesional mínima de cinco años, hay que recordar que la Constitución de 1857 no exigió este requisito; se era elegible para ocupar el cargo con sólo estar instruido en la ciencia del derecho. Hoy en día el requisito establecido en la fracción III se considera poco selectivo, habiéndose propuesto reiteradamente el establecimiento de una auténtica carrera judicial a la que se ingrese mediante exámenes rigurosos y realizar las promociones mediante oposiciones y concursos de méritos.

4. LAS GARANTIAS JUDICIALES

Las garantías judiciales son los instrumentos que la ley consagra a efecto de conseguir la independencia, imparcialidad y eficacia en la actividad de los órganos jurisdiccionales, y que, por tanto, se traducen también en garantías para los justiciables. Fix Zamudio señala que dichas garantías son las siguientes: la designación de los jueces, la estabilidad en sus funciones, dignidad de la profesión judicial, independencia económica, ejecución de los fallos y auxilio para el cumplimiento de sus decisiones.⁸⁴ A continuación se analizan las más importantes.

⁸⁴ Fix Zamudio, Héctor, "Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos"; en: *Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, UNAM, México, 1977, p. 30. Véase también, Fix Zamudio, Héctor, *Constitución y proceso civil en Latinoamérica*, UNAM, México, 1974, pp. 38-48.

A. Designación

La original Constitución de 1917 estableció que los ministros de la Suprema Corte de Justicia serían electos por el Congreso de la Unión, de propuestas presentadas por las legislaturas locales. En 1928 se modificó el sistema por el que actualmente tenemos que, como hemos mencionado, consiste en la designación hecha por parte del presidente de la República, con la aprobación del senado.⁸⁵ Dada la sumisión que el senado guarda respecto del presidente de la República en México, el control que aquél realiza sobre la designación de estos funcionarios es prácticamente nulo. Para solucionar este problema se han formulado varias proposiciones, entre ellas, las siguientes:

Designación hecha por el presidente de ternas que, en turno, presentarían los colegios de abogados, los miembros del poder judicial y las escuelas y facultades de derecho de la República;⁸⁶ establecimiento de una carrera judicial a la que se ingresara por concurso, haciéndose los nombramientos de ministros previo examen presentado ante un jurado calificador, que confirmara una opinión calificada para que con base en ella, el presidente de la República hiciera la designación.⁸⁷ Establecimiento de una carrera judicial independiente, sustrayendo totalmente de manos del presidente el nombramiento de los ministros.⁸⁸

B. Inamovilidad

El último párrafo del artículo 94 constitucional establece que: "Los ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con el procedimiento señalado en la parte final del artículo 111 de esta Constitución, o previo el juicio de responsabilidad".

La original Constitución de 1917 consagró el principio de la inamovilidad, aunque escalonadamente, pero en 1934, este principio fue suprimido y en su lugar se estableció que la duración en el cargo de ministro sería de seis años, lapso que coincidía con el período presidencial y que, por tanto, permitió al titular del ejecutivo nombrar a la totalidad de los ministros, menoscabando con ello la independencia del poder judicial. En 1944 el principio de inamovilidad fue restablecido en los términos antes señalados.

Muchas críticas se han enderezado en contra de la inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte, principalmente por el riesgo que implica que un fun-

⁸⁵ Véase, *supra*, capítulo V, inciso 7.

⁸⁶ Fix Zamudio, Héctor, "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las "constituciones de 1857 y 1917"; en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núms. 58-59, UNAM, México, 1967, p. 88.

⁸⁷ Flores García, Fernando, "Implantación de la carrera judicial en México". *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo X, núms. 37-40, UNAM, México, 1960, pp. 363-368.

⁸⁸ Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, "Protección jurisdiccional del particular frente al ejecutivo en México"; en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año III, núm. 8, UNAM, México, 1970, p. 306.

cionario impreparado o corrupto ocupe el cargo vitaliciamente; la única solución para ello es que se tenga gran cuidado y acierto en el momento de hacer la designación.⁸⁹

Por lo que se refiere a los magistrados de circuito y jueces de distrito, son nombrados por la Suprema Corte de Justicia para un período de cuatro años; pero si al cabo de dicho período son ratificados o promovidos, alcanzarán por este hecho la inamovilidad.⁹⁰

C. Remuneración

El penúltimo párrafo del artículo 94 constitucional prevé que: “La remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito no podrá ser disminuida durante su encargo”.

Esta disposición se llevó a la carta fundamental a través de las reformas de 1928.

Sin embargo, el artículo 127 constitucional dispone que:

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 renunciable, y la ley que la aumente o disminuya no podrá tener efecto durante el periodo en que un funcionario ejerza el cargo.

Una interpretación gramatical de esta disposición nos llevaría a concluir que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, que son vitalicios en el cargo, jamás podrían recibir un aumento de sueldo. Al respecto debe considerarse que el artículo 127 de la Constitución vigente se copió literalmente de la Constitución de 1857, bajo la cual los ministros de la Suprema Corte eran electos popularmente y para un período de seis años;⁹¹ pero, en la actualidad, una interpretación *a contrario sensu* del artículo 94 constitucional, que es una norma posterior a la del artículo 127, nos permite afirmar que los salarios de los ministros de la Suprema Corte de Justicia sí pueden ser aumentados y que hoy en día no hay ninguna razón para que subsista el anacronismo del artículo 127 en cuanto a dichos ministros.

La *ratio juris* del artículo 94 constitucional es la de asegurar la independencia de los funcionarios judiciales, ante el peligro que representaría que fuesen amenazados con una disminución de su sueldo si sus resoluciones no fuesen dictadas en un determinado sentido.

⁸⁹ Carpizo, Jorge, “El derecho a la justicia”; en *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1979, p. 270.

⁹⁰ Artículo 97 constitucional, párrafo primero.

⁹¹ Véase, Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1800-1976*. Editorial Porrúa, 7a. ed., México, 1976, p. 622.

D. Responsabilidad

Por lo que se refiere a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el artículo 108 constitucional establece que son responsables por los delitos comunes que comentan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Además, pueden ser privados del cargo, al igual que los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y los jueces del orden común del Distrito Federal, en caso de que observen una mala conducta y de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 111 constitucional. A este procedimiento ya nos hemos referido,⁹² y sólo nos resta agregar que antes de que el presidente pida la destitución de estos funcionarios ante las Cámaras, debe oírlos en lo privado “a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud”.

Esta es una de las disposiciones que más atentan contra la independencia del poder judicial y debe desaparecer, por tanto, del texto constitucional. Esto no traería por consecuencia que los funcionarios judiciales fuesen irresponsables ya que, por lo que se refiere a los ministros de la Suprema Corte, son sujetos del juicio de responsabilidad política u oficial y respecto a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito, la propia Suprema Corte de Justicia tiene competencia para imponerles medidas disciplinarias, suspenderlos y consignarlos al Ministerio Público, en su caso.

5. SUPLENCIA, RENUNCIAS Y LICENCIAS

En caso de que un ministro numerario de la Suprema Corte de Justicia incurriera en una ausencia temporal, menor de un mes, debe ser sustituido por un ministro supernumerario, pero, si la ausencia es por un tiempo mayor, el presidente de la República, con la aprobación del senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente, debe nombrar un ministro provisional.⁹³

Tratándose de faltas absolutas por causa de defunción, retiro, renuncia o separación forzada del cargo, debe hacerse nuevo nombramiento, con el carácter de definitivo y de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 96 constitucional.

En cuanto a las renunciaciones de los ministros, el artículo 99 de la Constitución, establece que sólo proceden por causas graves, y debe hacer esta calificación el presidente de la República con la aprobación del senado o de la Comisión Permanente, en su caso.

Por último, en lo relativo a las licencias, si éstas no exceden de un mes pueden ser concedidas por la propia Suprema Corte, en caso contrario deben ser concedidas por el presidente de la República, con la aprobación del senado o de la Comisión Permanente en los períodos de receso. El artículo 100 constitucional establece que ninguna licencia puede exceder del término de dos años.

⁹² Véase, *supra*, capítulo VI, inciso 13.

⁹³ Artículo 98 constitucional, párrafos primero y segundo.

6. INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

El proceso político mexicano ha demostrado que el poder judicial federal tiene una mayor independencia que el poder legislativo respecto al presidente de la República. Aunque dicha independencia no es en términos absolutos, en general los órganos del poder judicial federal gozan de imparcialidad para dictar sus resoluciones, a menos que el ejecutivo esté especialmente interesado en que el asunto se resuelva en determinado sentido.⁹⁴ No debe perderse de vista la importancia de las resoluciones dictadas por el poder judicial federal, sobre todo en cuanto a su función de control de la constitucionalidad, pues ello constituye una limitación al poder del presidente de la República.⁹⁵

La independencia del poder judicial federal puede fortalecerse a través de ciertas medidas, como son: la modificación del sistema de designación de los ministros de la Suprema Corte; la abrogación de la facultad concedida al ejecutivo para pedir la destitución, por mala conducta, de funcionarios judiciales; el aseguramiento de un presupuesto digno y decoroso; la declaración general de inconstitucionalidad de las leyes y la supresión de la facultad concedida a la Suprema Corte para conocer del recurso de reclamación,⁹⁶ que francamente pone en peligro su independencia y respetabilidad.

VIII. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EL MUNICIPIO

1. LA AUTONOMIA DE LOS ESTADOS

La autonomía de los estados miembros es una característica esencial del estado federal. Dicha autonomía consiste en la competencia de las entidades federativas para darse su propia Constitución y para reformarla.

Soberanía y autonomía son principios distintos, y si bien ambos se traducen en el acto de dar una Constitución, difieren en cuanto que, respecto al primero, no existen limitaciones jurídicas que condicionen o determinen el contenido de las decisiones constituyentes, mientras que, respecto al segundo, existe una zona de límites y determinantes jurídicos creados por una voluntad distinta a la del constituyente local y que necesariamente deben observarse en el acto de dar la Constitución. En otras palabras, el poder constituyente local no se encuentra ante la nada jurídica en el acto de hacer la Constitución para la entidad federativa, sino que debe atenerse a las bases de organización creadas por el constituyente originario y plasmadas en la Constitución federal.

⁹⁴ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, op. cit., p. 181.

⁹⁵ *Idem*, p. 217.

⁹⁶ Véase, *supra*, capítulo VI, inciso 2.

Nuestra Constitución vigente, en su artículo 41, recoge el principio de la autonomía de los estados. A la inexacta expresión utilizada por el artículo 40 constitucional, que reputa a los estados libres y soberanos, ya se ha referido el doctor Carpizo en la primera parte de este trabajo.⁹⁷

2. LAS CONSTITUCIONES LOCALES

Al igual que la Constitución federal, las constituciones locales están divididas en una parte dogmática y en una parte orgánica. En cuanto a la parte dogmática no es indispensable que exista, pues las garantías individuales consagradas en la Constitución federal valen para todas las autoridades, tanto federales como locales. Las entidades federativas tienen la facultad de ampliar y aumentar las garantías individuales, ya que éstas constituyen mínimos y por tanto son susceptibles de superarse e incrementarse. No sucede lo mismo respecto a las garantías sociales, las que no pueden crearse ni aumentarse por el constituyente local, ya que implican restricciones a las garantías individuales consagradas en la Constitución general de la República; asimismo tampoco pueden disminuirse.⁹⁸

En la parte orgánica se establece la forma de gobierno y se crean, organizan y distribuyen competencias a los órganos del gobierno local, a través de los cuales los estados expiden su legislación ordinaria, la ejecutan y la aplican a los casos controvertidos, dentro del ámbito de validez de su respectiva competencia, y son dentro de ella, instancias decisorias supremas.

En cuanto a la forma de gobierno ya ha quedado perfectamente establecido que el Estado federal mexicano se caracteriza por la identidad de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas,⁹⁹ las que tienen por fundamental obligación la de adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, y tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre.¹⁰⁰

En cuanto al principio de división de poderes, la mayoría de las constituciones locales reproduce, con variación de detalles, la fórmula del artículo 49 de la Constitución federal, en el sentido de que el poder del Estado se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial y que estos no podrán reunirse en una sola persona o corporación ni depositarse el legislativo en un individuo. La mayoría de las constituciones locales aceptan las facultades extraordinarias del gobernador para legislar en épocas de emergencia.¹⁰¹

Como caso verdaderamente excepcional es de citarse que la Constitución

⁹⁷ Véase, *supra*, capítulo II, inciso 5.

⁹⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional*. . . *Op. cit.*, p. 132.

⁹⁹ Véase, *supra*, capítulo II, inciso 5.

¹⁰⁰ Artículo 115 constitucional (proemio).

¹⁰¹ Véase, Madrid Hurtado, Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*, UNAM, México, 1977, pp. 125-127.

del Estado de Hidalgo, en un precepto hoy derogado, estableció la división de poderes en legislativo, ejecutivo, judicial y municipal. Tena Ramírez criticó esta situación advirtiendo que el poder municipal no podía estar a la par de los otros tres porque los organismos municipales no representaban la voluntad del estado, sino la de cada uno de los municipios dentro de los límites de su competencia.¹⁰²

3. BASES CONSTITUCIONALES DE ORGANIZACION DE LOS PODERES LOCALES

La Constitución federal, exactamente en la fracción III del artículo 115, establece las bases de organización de los poderes locales. Estas bases se refieren únicamente a los poderes ejecutivo y legislativo, y dejan plena libertad a las constituciones locales para la organización del poder judicial. Respecto al poder ejecutivo estas bases son las siguientes:

- a) Estará depositado en un gobernador, electo en forma directa y para un período no mayor de seis años.
- b) El gobernador electo popularmente, en elecciones ordinarias o extraordinarias, no podrá reelegirse en forma absoluta y bajo ningún otro carácter. El sustituto, interino, provisional y el designado para concluir el período en caso de faltas absolutas, así como el designado para suplir una falta temporal ocurrida en los dos últimos años del período, no podrá ser electo gobernador en las elecciones inmediatas.
- c) Los requisitos mínimos para ser gobernador son: ser ciudadano mexicano por nacimiento; ser nativo de la entidad federativa o tener en él una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. Por tratarse de requisitos mínimos las constituciones locales pueden, y generalmente lo hacen, ampliarlos y establecer otros distintos.¹⁰³

Además del desarrollo de estas bases constitucionales, las constituciones locales señalan que para el auxilio de las labores propias del gobernador, habrá un secretario general de gobierno cuyas funciones son, entre otras, las de refrendar los decretos, acuerdos y órdenes del gobernador; servir como conducto para las relaciones con los otros poderes e incluso, algunas constituciones establecen que este funcionario suple ciertas ausencias temporales, generalmente de muy poco tiempo, del gobernador.

Todas las constituciones locales se refieren al procurador de justicia del es-

¹⁰² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional*. . . *Op. cit.*, pp. 135-136.

¹⁰³ Además del artículo 115 aluden a los gobernadores de las entidades federativas los artículos 18; 27; 55, fracción V; 76, fracción V; 82, fracción VI; 97; 108; 120; 122 y 130 de la Constitución federal.

tado, y algunas se refieren al tesorero general de gobierno y a otros funcionarios que integran lo que puede llamarse el gabinete del gobernador.¹⁰⁴

Respecto del órgano legislativo, la Constitución federal establece las siguientes bases:

a) Se depositará en una legislatura, electa por el pueblo en forma directa e integrada en forma proporcional al número de habitantes de la entidad federativa. En la actualidad todas las legislaturas locales son unicamarales, a pesar de no existir disposición en contrario.

b) El número mínimo de representantes con que deben contar las legislaturas es el siguiente: Siete, en estados con población inferior o cuatrocientos mil habitantes; nueve, si la población es superior a cuatrocientos mil e inferior a ochocientos mil habitantes y, once, si la población es superior a esta cifra.

c) De acuerdo con la legislación que se expida en cada estado, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales. La Constitución federal no establece el sistema a través del cual deba elegirse a los diputados de minoría; deja esta materia para ser regulada por las constituciones y leyes electorales locales que, para ello, han establecido el sistema de representación proporcional y el de diputados de partido.

d) En las legislaturas locales, los representantes propietarios no podrán reelegirse para el período inmediato ni con ese carácter ni con el de suplentes. Los suplentes que no hubieran estado en ejercicio pueden ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios.

Las Constituciones locales, por lo general, han copiado y adaptado a los regímenes interiores, una serie de instituciones establecidas en la Constitución federal, tales como la suplencia de los legisladores, la Comisión o Diputación Permanente y la Contaduría Mayor de Hacienda, entre otras.

Las Constituciones locales establecen uno o dos períodos ordinarios de sesiones de las legislaturas y la posibilidad de celebrar extraordinarias, teniendo facultad para convocarlas la diputación permanente o el gobernador del estado.¹⁰⁵

Respecto al poder judicial, del que ya dijimos que la Constitución federal no contiene bases de organización, es regulado por las Constituciones y leyes orgánicas locales en forma desigual.¹⁰⁶ Sólo coinciden las Constituciones de los estados, en señalar que el órgano judicial máximo es un tribunal superior de justicia que funciona en pleno o en salas y cuya composición es de lo más variado. En cuanto a los demás tribunales y juzgados su organización es muy diversa; algunos se componen de jueces de primera instancia, jurados, jueces menores y jueces de paz; otros los designan como jueces letrados locales, jueces legos locales y jueces auxiliares y, otros más, establecen jueces municipales, jurados populares, jueces de letras y alcaldes judiciales, etcétera.

¹⁰⁴ Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.*, p. 127.

¹⁰⁵ Además del artículo 115 aluden a las legislaturas locales los artículos 27; 56; 71, fracción III; 73, fracción III; 108; 122; 130; 132 y 135.

¹⁰⁶ La referencia expresa y más importante que la constitución federal hace respecto de los jueces locales es la contenida en el párrafo final del artículo 133 constitucional.

4. OBLIGACIONES POSITIVAS Y PROHIBICIONES ABSOLUTAS Y RELATIVAS

Además de las obligaciones que el artículo 115 constitucional impone a las entidades federativas, los artículos 119 y 121 imponen otras de distinto género.

El artículo 119 establece la obligación de entregar, sin demora, los criminales de otro estado o del extranjero a las autoridades que los reclaman, señalando que el auto del juez que mande cumplir la requisitoria de extradición dará lugar a la detención por un mes, tratándose de extradición entre los estados, y por dos meses cuando fuere internacional.

Por su parte, el artículo 121 impone a los estados la obligación de dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todas las entidades federativas, facultándose al Congreso federal para expedir las leyes que prescriban la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y fijar sus limitaciones y alcances, de acuerdo con las bases señaladas en el propio artículo 121.¹⁰⁷

Las prohibiciones a las entidades federativas están previstas en los artículos 117 y 118 y son absolutas (que en ningún caso pueden ejercerse), y relativas (que pueden ejercerse con consentimiento del Congreso de la Unión).

Las prohibiciones absolutas las enumera el artículo 117 y son las siguientes:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras; II. Derogada; III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado; IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; V. Prohibir, ni gravar directa, ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe a la mercancía. VII. Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia; VIII. Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando haya de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso; Los estados y los municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos, y IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

Las prohibiciones establecidas en las fracciones: I, relativas a celebrar alianza, tratado o coalición con potencias extranjeras; III, referente a la acuñación y emi-

¹⁰⁷ Respecto del problema que encierra el artículo 121, véase: Ortiz Ramírez, Serafín, *op. cit.*, pp. 505-507.

sión de papel moneda y, VIII, respecto a contraer compromisos económicos con el extranjero, son superfluas, pues están concedidas a la federación como facultades expresas en los artículos 76, fracción I, 89, fracción X; 73, fracciones XVIII, X y VIII, respectivamente, y al aplicar la regla del artículo 124 todo aquello que no esté expresamente concedido a la federación, se entiende reservado a las entidades federativas.

Del artículo 117 sólo son de destacarse las prohibiciones contenidas en las fracciones IV, V, VI y VII, que intentan impedir que los estados impongan impuestos alcabalatorios. Desde hace muchos años los estados han recurrido a la imposición de alcabalas con el objeto de cubrir sus necesidades, dada la pobreza de los erarios locales. La prohibición de las alcabalas no es general sino que está limitada a los específicos supuestos de las fracciones IV, V y VII y por los medios referidos en la fracción VI. Si las entidades federativas impusieron un impuesto alcabalatorio distinto de los señalados en las citadas fracciones, éste no sería inconstitucional pero sí podría ser atacado por el Congreso de la Unión, que está facultado en los términos de la fracción IX del artículo 73, "para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones".

Las prohibiciones relativas se enumeran en el artículo 118 y son las siguientes:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra, y III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

Estas prohibiciones relativas a los estados, son facultades expresas concedidas por la Constitución al Congreso de la Unión y al presidente de la República por los artículos 73, fracciones IX y XXIX y 89, fracciones VI, VII y VIII. En un Estado federal, la federación debe tener el control exclusivo e intransferible de las aduanas exteriores, de las fuerzas militares y de las relaciones internacionales. La delegación de estas facultades de la federación a las entidades federativas es un grave ataque al Estado federal en sí mismo pues, entre otras cosas, se estaría invistiendo a los estados miembros de una personalidad internacional que no poseen. La guerra se hace entre Estados soberanos y no entre fracciones de ellos; la invasión que una nación extranjera hiciera a una entidad federativa es una invasión al país al que pertenece. Por estas consideraciones se ha insistido en que el artículo 118 debe desaparecer de nuestro texto constitucional.

5. LA PARTICIPACION DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA FORMACION DE LA VOLUNTAD FEDERAL

Se ha sostenido que la participación de los estados en la formación de la voluntad federal se realiza a través de una forma indirecta y de una directa.

Se dice que la forma indirecta se concreta a través de la Cámara de Senadores, en donde están representadas todas las entidades federativas. Nosotros hemos

expuestos que los senadores no son representantes de los estados sino representantes de la nación, por lo que no estamos de acuerdo en que esta sea una forma de participación de los estados en la formación de la voluntad federal.¹⁰⁸

La forma directa se concreta en el procedimiento para reformar la Constitución, el cual exige que las reformas o adiciones sean aprobadas, además del Congreso de la Unión, por la mayoría de las legislaturas de los estados. El sistema norteamericano de reformas a la Constitución, que es el que recoge nuestro artículo 135, nació precisamente para garantizar el *status* de las entidades federativas. Huelga decir que la participación de los estados en las reformas constitucionales incide directamente en el orden jurídico del Estado federal y no en el de la federación que, en este sentido, es un orden jurídico delegado.

6. EL MUNICIPIO

El municipio es una de las formas más antiguas de la organización político-social. En México, el primer municipio fue fundado por Hernán Cortés, el 22 de abril de 1519, y fue denominado Villa Rica de la Veracruz; su ayuntamiento invistió a Cortés de facultades legales para realizar la conquista.

Durante la Colonia, el municipio fue reducido a una simple división territorial y administrativa que, en términos generales, careció de libertad y autonomía. En el constitucionalismo mexicano del siglo XIX el municipio fue objeto marginal del debate entre liberales y conservadores. La Constitución federal de 1824 no reguló específicamente al municipio pero las Constituciones locales sí se encargaron de regularlo siguiendo los lineamientos de la Constitución de Cádiz. La Constitución federal de 1857 no estableció una regulación sistemática del municipio y aunque contuvo muy breves referencias a él, fue bastante para que los estados establecieran en sus regímenes interiores la institución municipal. Por su parte, las constituciones centralistas de 1836 y 1834 regularon el municipio con mucha mayor precisión, pero "lo sometieron a la rigidez de las instituciones centralistas, les redujeron sus atribuciones y les negaron auténtico sustento democrático".¹⁰⁹

El gobierno del general Díaz hizo desaparecer al municipio al crear divisiones más amplias llamadas partidos, distritos o prefecturas a cuya cabeza figuraba un jefe político dependiente del gobernador y del gobierno central y a quien se encomendó la preservación de la tranquilidad y paz interior de las poblaciones, sin importar los medios para lograrlo.

La impopularidad de los jefes políticos, ganada a pulso por su crueldad y despotismo, propició que se desplegara la bandera de la autonomía municipal por el movimiento político social de 1910. La autonomía municipal fue incluida como principio básico en los planes de San Luis y de Guadalupe. El 26 de diciembre de 1914, Carranza expidió el decreto número 8, para reformar

¹⁰⁸ Véase, *supra*, capítulo VI, inciso 2.

¹⁰⁹ Ovalle Favela, José, "El municipio mexicano"; en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XXVIII, núm. 111, UNAM, México, 1978, p. 789.

el artículo 109 de la Constitución de 1857, y es conocido como Ley del Municipio Libre. Las bases de esta Ley fueron llevadas al proyecto de Constitución presentado por Carranza al Congreso Constituyente de 1916-1917; la idea del municipio libre era una de las pocas innovaciones verdaderamente importantes que contenía dicho proyecto.

El proyecto de Carranza establecía que los estados tendrían como base de su división territorial y de su organización política al municipio libre, que sería administrado por ayuntamientos de elección directa y sin que hubiera autoridades intermedias entre el ayuntamiento y el gobernador del estado.

El problema central que se discutió en el Congreso Constituyente fue el relativo a la autonomía financiera del municipio, sobre lo cual el proyecto de Carranza no contenía regla alguna.

Al respecto, se presentaron varios dictámenes; el primero, proponía que los municipios recaudaran tanto los impuestos municipales como los estatales y que la legislatura señalara la contribución del municipio a los gastos estatales; se nombrarían inspectores para la vigilancia de la contabilidad municipal y establecía que en caso de conflicto hacendario entre los municipios y los estados resolvería la Suprema Corte de Justicia.¹¹⁰ Los diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez presentaron un proyecto que establecía la determinación constitucional de los ingresos municipales y la regla de que en caso de conflicto entre el gobernador del estado y el municipio, resolvería la legislatura local y si el conflicto del municipio fuese con ésta, resolvería el Tribunal Superior de Justicia del estado.

Desafortunadamente la atinada propuesta de Machorro Narváez y Méndez no fue adoptada por los constituyentes quienes, ya cansados por tan prolongadas discusiones, apremiados por el tiempo y preocupados por discutir la cuestión agraria, acabaron por aprobar una propuesta del diputado Gerzayn Ugarte, redactada en los siguientes términos: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen la legislatura de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales".

Con esta propuesta, que fue llevada a la fracción II del artículo 115, se daba al traste con la autonomía económica del municipio. En otra grave omisión incurrió el Congreso Constituyente al no incorporar en la Constitución ninguna regla que permitiera saber cómo y quién resolvería los conflictos suscitados entre el municipio y el gobernador y la legislatura local.

Las bases constitucionales para la organización municipal se establecen en el artículo 115 y son las siguientes:

a) Los municipios están investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Lo anterior implica que el municipio tiene plena capacidad para adquirir bienes y derechos, asumir obligaciones y contar con un patrimonio propio. La legislación local establece las condiciones para que una población sea erigida en municipio.

¹¹⁰ Véase, Moya Palencia, Mario, *Temas constitucionales*, UNAM, México 1978, pp. 52 y 53.

b) El municipio libre constituye la base de la división territorial de los estados de la federación y de su organización política y administrativa.

En realidad, el municipio no es la base de la división territorial de los estados, sino son circunscripciones territoriales más amplias denominadas distritos y utilizados con fines fiscales y electorales. "Lo que el precepto quiso instituir a través de una fórmula imprecisa, fue la libertad del municipio y al mismo tiempo sus vínculos de coordinación con el estado".¹¹¹

c) Los municipios administrarán libremente su hacienda, la que se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

La indeterminación de las fuentes impositivas que corresponden al municipio han dejado la autonomía y libertad municipal a merced de las legislaturas locales y de los gobernadores que, invariablemente, las someten y controlan. Con la desafortunada fórmula de la fracción II del artículo 115, son las legislaturas locales las que fijan los recursos municipales que, en la mayoría de los aproximadamente dos mil setecientos municipios que existen en el país, no bastan siquiera para atender a sus más elementales necesidades. La participación de los municipios en los impuestos federales y locales es completamente anárquica y un vehículo que favorece la desigual distribución de la riqueza en México. El control económico que los gobiernos estatales ejercen sobre los municipios hacen que éstos, que debían ser la célula básica de la democracia mexicana, queden reducidos a un burlesco remedo.

Una de las propuestas más coherentes que se han realizado para intentar resolver, aunque sea parcialmente, los grandes problemas económicos del municipio, consiste en auspiciar que las Constituciones locales determinen específicamente los renglones tributarios que les corresponden, estableciéndose en la Constitución federal, concretamente en el artículo 115, las bases para realizar dicha determinación.¹¹²

d) Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa. Los presidentes municipales, regidores y síndicos no podrán ser reelectos para el período inmediato; los suplentes puede hacerlo como propietarios en el caso de que no hubieran estado en ejercicio.

e) Entre los ayuntamientos y el gobierno del estado no habrá ninguna autoridad intermedia.

Este precepto, contenido en la fracción I del artículo 115, es el resultado del deseo constituyente de extirpar para siempre a los prefectos o jefes políticos, que existieron durante el gobierno del general Díaz.

f) Los ayuntamientos de los municipios con población de trescientos mil habitantes o más serán electos de acuerdo con el principio de representación proporcional; en caso contrario deberá hacerse de acuerdo con el sistema de mayoría relativa.

El establecimiento de la representación proporcional en municipios con

¹¹¹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional*. . . *Op. cit.*, p. 145.

¹¹² Moya Palencia, Mario, *op. cit.*, p. 58.

población de trescientos mil habitantes o más es una obligación que la Constitución federal establece y que necesariamente debe ser adoptada por los estados, pero éstos discrecionalmente pueden decidir si dicho principio es de aplicación en municipios con una población inferior. La inmensa mayoría de las entidades federativas incorporaron el principio de representación proporcional en municipios con población inferior a los trescientos mil habitantes.

El control del partido político predominante no es algo ajeno a las elecciones de los ayuntamientos municipales. La denuncia de la manipulación del proceso y de los resultados electorales es cuestión que se presenta con frecuencia. En este sentido urgen controles auténticamente democráticos sobre los procesos electorales y respecto al desempeño de los cargos municipales.

g) Los municipios están facultados para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarios para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en lo que se refiere a los centros urbanos o conurbados de acuerdo con las leyes de la materia.

Aunado a los vicios y defectos indiscutibles que contiene el artículo 115 constitucional, las constituciones locales, por lo general, restringen, limitan y vulneran la ya de por sí quebradiza e incierta libertad y autonomía municipal y desconocen la personalidad jurídica del municipio.

Jorge CARPIZO
Jorge MADRAZO

BIBLIOGRAFIA

A. Obras generales

- Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones.* México, Cámara de Diputados, L Legislatura, 1979, 13 vols.
- México a través de los informes presidenciales.* México, Secretaría de la Presidencia, 1976, 24 vols.

B. Manuales y tratados

- Burgoa, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano.* México, Porrúa, 1979, 927 p.
- Campillo, Aurelio. *Tratado elemental de derecho constitucional mexicano,* Jalapa, Veracruz, Tip. La Económica, 1928, 2 vols., de 871 y 762 pp., respectivamente.
- Carpizo, Jorge. *La Constitución mexicana de 1917.* México, UNAM, 1980, 315 p.
- González Flores, Enrique. *Derecho constitucional.* México, Textos Universitarios, 1965, 212 p.
- Herrera y Lasso, Manuel. *Estudios de derecho constitucional.* México, Editorial Polis, 1940, 270 p.; y *Estudios constitucionales, segunda serie,* México Editorial Jus, 1964, 322 p.
- Lanz Duret, Miguel. *Derecho constitucional mexicano,* México Norgis Editores, 1959, 419 p.
- Marquet Guerrero, Porfirio. *La estructura constitucional del Estado mexicano.* México, UNAM, 1975, 437 p.
- Madrid Hurtado, Miguel de la. *Estudios de derecho constitucional.* México, UNAM, 1977, 167 p.
- Moreno, Daniel. *Derecho constitucional mexicano.* México, Editorial Pax. 1973, 507 p.
- Ortiz Ramírez, Serafín. *Derecho constitucional mexicano.* México, Editorial Cultura, 1961, 628 p.
- Schmill, Ulises. *El sistema de la constitución mexicana.* México, Textos Universitarios, 1971, 525 p.
- Serna Elizondo, Enrique. *Instituciones políticas y derecho constitucional.* México, Textos Universitarios, 1979, 335 p.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano.* México, Porrúa, 1980.
- Valencia Carmona, Salvador. *Manual de derecho constitucional general y comparado.* Xalapa, Veracruz, Universidad Veracruzana, 1976, 265 p.

C. Recopilaciones de documentos constitucionales

- Documentos histórico-constitucionales.* México, Senado de la República, 1966, 4 vols.
- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México, 1808-1979;* 9a. ed., México, Porrúa, 1980, 1027 p.