

## 5. *Sustitución presidencial*

Las constituciones mexicanas del siglo pasado establecieron diversos mecanismos para proveer a la sustitución del presidente cuando éste llegaba a faltar. Existió la vicepresidencia como un cargo autónomo (1824 y 1904); lo designaba el senado (1836 y 1843); lo designaba la Cámara de Diputados (1847); asumía la presidencia otro funcionario (el presidente de la Suprema Corte de Justicia en 1857; el presidente del senado o de la Comisión Permanente en 1882; el secretario de Relaciones o el de Gobernación en 1896).

Algunos de estos sistemas fueron la causa de muchas crisis políticas que se sucedieron en nuestro país en el siglo pasado.

El sistema establecido en los artículos 84 y 85 de la Constitución vigente parte de la base de que no debe saberse de antemano quién es la persona que podrá sustituir al presidente.

La Constitución distingue entre faltas absolutas y faltas temporales. Tratándose de faltas absolutas, el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y de Senadores conjuntamente), constituido en colegio electoral, con un *quorum* de asistencia de las dos terceras partes del número de miembros, en escrutinio secreto y mayoría absoluta de votos, nombrará:

a. Un presidente interino, si la falta ocurre en los dos primeros años del periodo; si la elección no estuviere hecha y declarada el primero de diciembre, y, si al comenzar el periodo constitucional no se presentare el presidente electo.

En estos casos el Congreso de la Unión debe expedir, dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, una convocatoria para la elección del presidente que deberá concluir el periodo. Entre la fecha de la convocatoria y la verificación de las elecciones deberá mediar un plazo no menor de catorce meses ni mayor de dieciocho.

b. Un presidente sustituto, si la falta ocurre en los últimos cuatro años del periodo; el sustituto deberá concluir el periodo.

Si el Congreso se encontrare en receso, la Comisión Permanente deberá nombrar un presidente provisional y convocar al Congreso a sesiones extraordinarias para que éste nombre a un presidente interino o a un sustituto, según el caso.

Tratándose de faltas temporales, el Congreso o, en su caso, la Comisión Permanente, nombrará un presidente interino para que funcione durante el tiempo de la falta; si la falta fuese por más de treinta días y no estuviere reunido el Congreso, la Comisión Permanente deberá con-

vocar a sesiones extraordinarias para que sea el propio Congreso quien resuelva sobre la licencia y nombre al presidente interino.

Hasta ahora, el procedimiento de sustitución ha operado con el nombramiento de presidente interino de Portes Gil, ya que Obregón no se presentó a ocupar el cargo por haber sido asesinado. Portes Gil convocó a elecciones y en ellas fue electo popularmente Pascual Ortiz Rubio; pero, en virtud de que este último presentó su renuncia antes de concluir el periodo, fue designado Abelardo L. Rodríguez como presidente sustituto.

## 6. *Secretarías de Estado y departamentos administrativos*

Los secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos son empleados de confianza del presidente de la República, que éste nombra y remueve libremente. La institución de las secretarías de Estado es muy antigua, y en nuestro sistema aparece ya con don Miguel Hidalgo, y posteriormente en la Constitución de Apatzingán; en cambio, los departamentos administrativos constituyen una novedad aportada por el Congreso Constituyente de 1916-1917.

Los departamentos administrativos están supuestos por la Constitución en su artículo 92 que, como antes se dijo, instituye la figura del refrendo. En realidad la referencia que este artículo hace de los departamentos administrativos se debe a un descuido del Congreso Constituyente. La Comisión de Constitución del Congreso presentó un proyecto de artículo 90 que contenía la enumeración de las secretarías de Estado, y al final indicaba la existencia de los departamentos administrativos; la exposición de motivos del proyecto establecía que los colaboradores del presidente de la República debían agruparse en dos clases distintas: las secretarías de Estado, para el despacho de los asuntos políticos y administrativos, y los departamentos administrativos, que sólo debían atender asuntos precisamente administrativos, sin tener nada que ver con los asuntos políticos. Sin embargo el Congreso, que en definitiva se opuso a que se enumeraran las secretarías de Estado, no aprobó este proyecto sino el de Carranza, que para nada hacía mención de los departamentos administrativos. Al discutirse el proyecto del artículo 92, los constituyentes no se percataron de la mención que se hacía de los departamentos administrativos, que debía haber sido suprimida en razón de no haberse aprobado el proyecto del artículo 90.

Durante la vigencia de la actual Constitución se han llevado a cabo distintas reformas que poco a poco han hecho desaparecer las diferencias entre secretarías de Estado y departamentos administrativos. En la ac-

tualidad la única diferencia que existe, a nivel constitucional, radica en que la ley fundamental establece expresamente los requisitos para ser secretario de Estado y no lo hace así con relación a los jefes de los departamentos administrativos.

Los requisitos para ser secretario de Estado se enumeran en el artículo 91 constitucional y son: “ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos”.

## *7. Facultades del presidente de la República*

El presidente de la República posee múltiples facultades que le son conferidas por la Constitución y por las leyes ordinarias, además de otras que se derivan en su favor de las características y condiciones del sistema político mexicano, y no están previstas en ninguna norma jurídica.

La naturaleza de las funciones que desarrolla el órgano ejecutivo pueden dividirse actualmente en cuatro grupos: Las políticas, que se refieren a la conducción del sistema político en general, con manifestaciones tales como las relaciones con los otros poderes, la representación internacional, etcétera. Las administrativas por las que se encarga de aplicar la ley a las causas no controvertidas, dando unidad a toda la burocracia. Las económicas, por las que el presidente interviene en la regulación de la economía a través de elementos como el gasto y la inversión pública, la política bancaria y fiscal, el comercio internacional, etcétera. Las sociales, como son la educación, el trabajo, la seguridad social, el campo, etcétera.

### *A. Derivadas de la Constitución*

Desde la promulgación de la original Constitución de 1917 a la fecha, el ejecutivo federal ha ganado importantes facultades y, en cambio, realmente sólo ha perdido dos a este nivel. La primera fue la de convocar por sí mismo al Congreso de la Unión para celebrar sesiones extraordinarias debiéndolo hacer, a partir de 1923, por intermediación de la Comisión Permanente.

La segunda consistió en la afortunada supresión de la facultad para solicitar la destitución de autoridades judiciales por haber observado “una mala conducta”. Tal atribución que desapareció del texto constitucional en 1982 significaba un serio obstáculo en el propósito de fortalecer la independencia del poder judicial.

### a) Facultades en el procedimiento legislativo

Dentro del principio de colaboración de poderes que rige en nuestro sistema, se faculta al ejecutivo para intervenir en el procedimiento de formación de la ley. El presidente interviene en tres momentos: la iniciativa, el veto y la promulgación o publicación de la ley.

En cuanto a la facultad de iniciar las leyes, que está consignada en el artículo 71 constitucional, sólo debemos agregar que en la actualidad es el presidente de la República quien envía al Congreso la inmensa mayoría de las iniciativas de ley. Recientemente se ha acostumbrado que en materias de relevante importancia el presidente de la República abra un periodo de audiencias públicas para que los distintos sectores de la población opinen al respecto, antes de que envíe la correspondiente iniciativa al Congreso.

Respecto del veto, cuyo significado, finalidades y procedimiento analizamos anteriormente, hay que puntualizar que éste no procede respecto de: las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras; las facultades de la Comisión Permanente; las facultades del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando actúan como colegio electoral o en funciones de jurado, tanto de acusación como de resolución; las facultades del Congreso cuando actúa como asamblea única; la Ley Orgánica del Congreso y las reformas constitucionales. Esto último se debe a que el órgano revisor de la Constitución es un poder superior al poder ejecutivo, que es un poder constituido.

La facultad de promulgar las leyes está concedida al presidente de la República en la fracción I del artículo 89. La Constitución, en su artículo 72 incisos a) y c) usa como sinónimos las expresiones promulgar y publicar, por lo que, a pesar de que una parte de la doctrina hace una distinción entre ambas, debemos caer en la cuenta de que cuando la ley no distingue el intérprete no debe distinguir. Si llegado el caso, el presidente de la República se negara a promulgar una ley, el Congreso puede hacerlo *motu proprio*.

### b) Facultades legislativas

Nuestro sistema de gobierno acepta la posibilidad de que en ciertos casos el presidente de la República asuma funciones legislativas; pero, para ello, es necesario que expresamente la Constitución lo permita. Como ya asentamos anteriormente son cinco los casos previstos por la

Constitución para ello, por lo que solamente me ocuparé de la facultad reglamentaria que es la única que aún no se ha examinado.

La fracción I del artículo 89 constitucional establece como facultades del ejecutivo: promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, y agrega: “proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. En esta última frase se ha entendido que se encuentra la facultad reglamentaria del presidente de la República. Las constituciones anteriores a la de 1857 habían consignado expresamente que el ejecutivo tenía la facultad de dictar reglamentos; pero la de 1857 no lo hizo, consignando en su lugar la expresión arriba transcrita. El Constituyente de 1916-1917 siguió en este aspecto a su antecesora. En la doctrina se ha dado un interesante debate en torno a si en esta expresión se encuentra verdaderamente la facultad reglamentaria. Hoy día nadie lo pone en duda pues, a mayor abundamiento, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia así lo afirma.

Los reglamentos tienen la misma naturaleza que una ley, es decir, son actos abstractos generales e impersonales, sólo que mientras que las leyes deben basarse necesariamente en la Constitución, los reglamentos deben hacerlo en las leyes. La finalidad de los reglamentos es conseguir una mejor aplicación de la ley. De esta forma el presidente legisla a través de los reglamentos que él expide.

#### c) La ejecución de las leyes

Esta es la segunda de las facultades que otorga al ejecutivo la fracción I del artículo 89. La facultad de ejecutar las leyes es la función típica y natural de este órgano, tan es así, que de ella recibe su nombre. Según Tena Ramírez la ejecución de una ley “consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del Congreso”. Esta serie de actos se inician con la entrada en vigor de la ley y culminan con su aplicación coactiva al remiso en su cumplimiento.

#### d) Nombramientos

Una de las más importantes facultades administrativas del ejecutivo es la designación o nombramiento de una amplia gama de funcionarios.

A nivel constitucional, el artículo 89 en sus fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII contiene las facultades de nombramiento del presidente. Generalmente la doctrina divide en tres grupos los nombramientos que hace el ejecutivo:

— *Nombramientos absolutamente libres.* De acuerdo con la fracción II nombra y remueve libremente a: los secretarios de Estado, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal. Por lo que se refiere a los secretarios de Estado y al procurador general de la República, el presidente deberá sujetarse a los requisitos que la Constitución establece en sus artículos 91 y 102, respectivamente.

— *Nombramientos sujetos a la ratificación del senado.* Con la ratificación del senado nombra a: los ministros y agentes diplomáticos; los empleados superiores de Hacienda; los cónsules generales; los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, la armada y fuerza aérea nacionales y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

— En el caso de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal debe de someter su aprobación a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Por lo que se refiere a la remoción de los miembros del ejército y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, ésta no es una facultad discrecional del presidente, sino que se tienen que seguir las reglas establecidas en la propia Constitución y en las leyes ordinarias.

— *Nombramientos realizados con sujeción a lo dispuesto en leyes ordinarias.* De acuerdo con el tercer supuesto de la fracción II del artículo 89, el presidente nombra y remueve libremente a los empleados de la unión cuyo nombramiento o remoción no esté especificado de otro modo en la Constitución o en las leyes. La ley que contiene los procedimientos de admisión y cese de los empleados de la unión es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuyo artículo 5º enumera a los trabajadores de confianza, que son los que nombra y remueve libremente el ejecutivo.

En los términos de la fracción V del citado artículo 89, el presidente nombra a los oficiales a partir de coronel del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, con arreglo a las leyes. La ley que regula esta clase de nombramientos, que es en la que debe apoyarse el presidente, es la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales.

El presidente nombra a muchos otros funcionarios de muy alta categoría en los términos de las leyes ordinarias, por ejemplo: al director general del CONACYT, al director general y subdirectores de PEMEX; al director general del IMSS, al director general del ISSSTE, al director general de CONASUPO, etcétera.

e) Otras facultades constitucionales

Muchas más facultades otorga la Constitución al presidente de la República; pero por la naturaleza de este trabajo no las podemos abordar particularmente.

Entre otras facultades se encuentran las siguientes:

— La declaración y conducción de la guerra (artículo 89, fracción VIII). Por lo que se refiere a la declaración, debe entenderse que el ejecutivo tiene la facultad para iniciar ante el Congreso la ley de declaración de guerra. En cuanto a la conducción de la misma, puede ordenar todos los movimientos militares para el éxito de las acciones e incluso asumir directamente el mando de las fuerzas armadas.

— La preservación de la seguridad interna (artículo 89, fracciones VI y VII). Para ello puede disponer del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, así como de la guardia nacional.

— La dirección de las negociaciones diplomáticas (artículo 89, fracción X). Esta facultad tiene las siguientes manifestaciones: representación del país hacia el exterior; reconocimiento de gobiernos extranjeros; ruptura de relaciones diplomáticas; declaraciones de política internacional; el voto del país ante organismos internacionales. En este mismo renglón se ubica la facultad de celebrar tratados internacionales.

— La facultad de indulto (artículo 89, fracción XIV). El indulto consiste en la remisión que hace el ejecutivo de una pena impuesta en sentencia irrevocable. El indulto se debe realizar en los términos previstos por las leyes respectivas y puede ser necesario o discrecional.

— Expulsión de extranjeros (artículo 33). Ésta es una facultad discrecional del presidente que se realiza sin la tramitación de un juicio previo e inmediatamente que éste lo decida.

— Es la suprema autoridad agraria (artículo 27). El ejecutivo tiene facultad para: reglamentar la extracción y utilización de aguas del subsuelo y establecer zonas vedadas; otorgamiento de concesiones para la explotación, uso y aprovechamiento de recursos del dominio de la nación; establecimiento y supresión de reservas nacionales; resolución sobre límites de terrenos comunales; declaración de nulidad de contratos y concesiones; nombramiento de cinco integrantes del cuerpo consultivo agrario; expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización en materia federal y en el Distrito Federal, etcétera.

— Ejercicio de la acción penal (artículo 102). Esta facultad la ejerce a través del procurador general de la República al que el presidente nombra y remueve libremente.



— Gobierno directo del Distrito Federal (artículo 73, fracción VI, base 1a.). Esta facultad la ejerce a través del jefe del Departamento del Distrito Federal.

— Celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación (artículo 73, fracción VIII). El Congreso de la Unión debe dictar las normas conforme a las cuales el ejecutivo puede celebrar empréstitos; la contratación de ellos debe sujetarse a lo prescrito en la propia Constitución.

### *B. Facultades derivadas de la ley ordinaria*

Además de la facultad para nombrar a una serie muy importante de funcionarios, que ya hemos visto, la ley ordinaria otorga al presidente de la República múltiples facultades de naturaleza política, económica y social. A manera de ejemplo se pueden mencionar las siguientes:

— El control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a través de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Estas entidades realizan una función fundamental en la vida económica y social del país; son, entre otras: PEMEX, a través de la cual el presidente fija la política de hidrocarburos; la Comisión Federal de Electricidad, que le da el control de la política eléctrica; el IMSS y el ISSSTE, que le dan el control de la seguridad social; Ferrocarriles Nacionales de México, Caminos y Puentes Federales de Ingreso, etcétera, que le dan el control de las comunicaciones y transportes; CONASUPO, a través de la cual interviene decididamente en materia de alimentos, etcétera.

— La participación en el proceso económico se le asegura a través de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, que le otorga facultades para intervenir en las actividades industriales o comerciales relativas a la producción y distribución de mercancías y para la prestación de servicios varios.

— El control y diseño de la política monetaria se le asegura a través de la Ley Orgánica del Banco de México y así regula el encaje legal, la emisión de billetes y acuñación de monedas, las operaciones de redescuento, la compraventa de valores, etcétera.

— La inversión extranjera la regula y controla a través de los mecanismos establecidos en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

— Intervención en el sistema educativo nacional a través de la Secretaría de Educación Pública, y con apoyo en la Ley Federal de Educación.



— Intervención en los medios de comunicación masiva a través del otorgamiento y revocación de concesiones para los canales de radio y televisión, así como su inspección y vigilancia, con apoyo en la Ley Federal de Radio y Televisión.

### *C. Facultades del sistema político*

Estas facultades no encuentran apoyo en ninguna norma jurídica.

Nadie pone en duda que el presidente de la República es el jefe real del partido predominante, partido que es una de las piezas clave del sistema político mexicano. Dentro del propio partido las facultades más importantes residen en el Comité Ejecutivo, a cuya cabeza está un presidente que, de hecho, es nombrado y removido libremente por el presidente de la República. A dicho funcionario corresponde ejecutar las decisiones tomadas por el presidente.

Esta jefatura del partido predominante ha repercutido en otras facultades para el presidente, tales como la de intervenir decididamente en la designación del candidato del partido a la presidencia de la República, así como de los principales candidatos a diputados y senadores de su partido y a las gubernaturas de las entidades federativas, aunque todo parece indicar que estas facultades se están modificando al iniciarse una transformación de ese partido predominante, aunque en este momento es difícil percatarse de que profundos van a ser esos cambios.

## VI. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

### *1. El sistema bicamaral*

El poder legislativo en México está organizado bajo la base del sistema bicamaral. 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 Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.

El sistema bicamaral 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 bicamaral 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 bicammarismo 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 bicammarismo. La original Constitución federal de 1857 estableció el unicammarismo; pero en 1874 se reformó para regresar al sistema de dos cámaras.

La doctrina ha señalado las siguientes ventajas del sistema bicammaral:

- 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. Integración de las cámaras

### 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.

De conformidad con el mismo artículo 51, la Cámara de Diputados se renueva totalmente cada tres años, existiendo por cada diputado propietario un suplente.

En la actualidad esta Cámara se integra, como ya explicamos, por 500 diputados, de los cuales 300 son electos mediante el principio de votación mayoritaria relativa a través del sistema de distritos electorales uninominales y 200 que son electos según el principio de representación proporcional.

En la calificación de la elección de diputados el artículo 60 constitucional en su segundo párrafo, de conformidad con las reformas publicadas el 6 de abril de 1990, determina que:

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate.

Las particularidades del sistema electoral para la integración de la Cámara de Diputados, han sido descritas en páginas anteriores.

### *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 periodo 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.

Siendo el régimen jurídico de los diputados y 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 representantes de su Estado cuando se discuta un asunto relativo o concerniente a esa entidad federativa.

En 1986 se modificó la forma de renovación de la Cámara de Senadores que imperaba desde el año de 1933, que consistió en la renovación total de sus integrantes cada seis años. Con la reforma apuntada se regresó al original sistema de la Constitución de 1917, que establece la renovación por mitad de este órgano legislativo, es decir, cada tres años

deben verificarse elecciones para nombrar a 32 senadores: uno de cada entidad federativa y uno del Distrito Federal.

A pesar de que ha habido varios intentos para que en el senado existan senadores de partido o de minoría, 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 tercer párrafo del artículo 60 constitucional, de conformidad con las reformas publicadas el 6 de abril de 1990 dispone que:

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en caso del Distrito Federal, como de los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

### 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; Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre; 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 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 tenga 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 y 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 periodo 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, si 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 periodo 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.

### 5. Periodos de sesiones

Las sesiones del Congreso de la Unión se dividen en ordinarias y extraordinarias. La original Constitución de 1917, haciendo a un lado una larga tradición constitucional, estableció la existencia de un solo periodo ordinario de sesiones que se iniciaba el primero de septiembre de cada año y no podía prolongarse más allá del siguiente 31 de diciembre. Con el ánimo de fortalecer al órgano legislativo, en 1986 se aprobó una reforma constitucional para regresar al sistema de dos periodos ordinarios de sesiones anualmente. De acuerdo con las reformas a los artículos 65 y 66 el primer periodo ordinario de sesiones se inicia el 1º de noviembre y concluye, por lo más tarde el 31 de diciembre. El segundo periodo se inicia el 15 de abril, debiendo concluir el 15 de julio, a más tardar.

El artículo 69 constitucional dispone que a la apertura del [primer] periodo 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, 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.

En la segunda frase del artículo 69 se dispone que en la apertura del periodo extraordinario de sesiones, del Congreso de la Unión o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará sobre los motivos que originaron la convocatoria.

## 6. Quorum de asistencia y de votación

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 de Diputados. El artículo 84 constitucional se refiere a la designación de presidente por el Congreso, para lo cual se exige un *quorum* de asistencia 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 sobre *quorum* de votación es, en ambas cámaras, el 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 de los presentes. 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 votación, son las siguientes:

a) En los términos del inciso 5º, 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 110 y en materia de juicio político, para que la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplique la sanción correspondiente, se requiere de la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes.

f) 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 111 y consiste en que no se puede ejercer acción penal en contra de un diputado o de un senador por la comisión de un delito del orden común, si previamente la Cámara de Diputados 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 el ejercicio del cargo. Si el delito en que hubiere incurrido el representante no fuese común, sino oficial, debe substanciar el juicio de responsabilidad política u oficial previsto en el artículo 110.

## 8. *Clasificación de las facultades de las Cámaras desde el punto de vista de la forma de su actuación 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 aquéllas 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 [primer periodo] 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 administrativos, 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 tercera ley de la Constitución centralista de 1836; pero, este artículo sí hizo la citada diferencia, en los términos siguientes:

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. 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 de decreto esta facultad compete a los diputados y senadores del Congreso de la Unión, a las legislaturas de los Estados y al presidente de la República, 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 el caso de la Ley de Ingresos y para la presentación del presupuesto de egresos y de la cuenta pública; pero estas dos últimas son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

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.

La sanción corresponde al plazo del que goza el ejecutivo para interponer su veto, facultad a la que se hace referencia más adelante. También adelante nos referimos 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.

Las diferentes hipótesis que pueden presentarse en el procedimiento de formación de una ley 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 analizamos brevemente algunas de ellas. 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 exposición, 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.

Lo que podría llamarse Constitución del Distrito Federal viene a ser la fracción VI del artículo 73, al encontrarse ahí sus principales bases de organización. Ésta 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 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 Departamento del Distrito Federal.

Así pues, el Congreso de la Unión tiene una 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. De manera independiente al Congreso de la Unión en su carácter de legislatura local, en 1988 se creó como un órgano de “representación ciudadana” en el Distrito Federal, la llamada Asamblea de Representantes del Distrito Federal, compuesta de 66 asambleístas, de los cuales 40 son electos mediante el sistema de votación mayoritaria relativa y 26 por el sistema de representación proporcional.

Esta asamblea creada con el fin de atemperar la notable desventaja que en materia de representación política tienen quienes viven en el Distrito Federal, no realiza funciones propiamente legislativas, sino reglamentarias en materias como: educación, salud, asistencia social, abasto, mercados, rastros, espectáculos, seguridad pública, prevención y readaptación social, etcétera, adicionalmente cumple funciones de vigilancia del gasto público, supervisión de servidores públicos del Distrito Federal, tiene iniciativa legislativa respecto del Distrito Federal y aprueba los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

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 del artículo 73, 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 actualmente existe.

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 Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 73, fracción VI, base 3ª, inciso H.

## 12. *Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados*

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se enumeran en el artículo 74 constitucional.

La fracción I 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 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos 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.

La fracción V faculta a la Cámara de Diputados para declarar la procedencia penal en contra de 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), y para fungir como órgano de acusación ante la Cámara de Senadores, por la comisión de un delito oficial y para desaforar a los funcionarios que gozan de este privilegio, por la comisión de un delito del orden común.

## 13. *Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores*

Dentro de las facultades exclusivas más importantes concedidas al senado figuran las contenidas en las fracciones V y VI del artículo 76 constitucional.

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 Yucatán y de Coahuila, 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 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 la existencia de 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.

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.

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, 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 jurado de sentencia para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa la 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 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 jurado constituye cosa juzgada y en tal virtud es inatacable mediante cualquier recurso legal.

#### 14. *La Comisión 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 periodos de receso del órgano legislativo.

La Constitución vigente, en su artículo 78, establece que: “Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones”.

De acuerdo con el artículo 109 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 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.

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 periodos de receso; pero ninguna 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 periodo 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 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 periodo ordinario de sesiones del Congreso. Si algún asunto emergente o importante se presentara durante el periodo 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.

## VII. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER JUDICIAL

### 1. *Órganos 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 órganos, la Constitución sólo se ocupa, por lo que se refiere a su organización, de la Suprema Corte de Justicia, razón por la cual, 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.

### 2. *Integración 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 hasta 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 de la 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 de 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.

### 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 servicios 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 éste 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 el 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 y concursos de méritos.

#### 4. *Las garantías 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. A continuación se analizan las más importantes.

##### 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. Algunos sectores de la doctrina y dentro de los medios políticos han considerado que el sistema de designación puede mejorarse y han propuesto alternativas como 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; establecimiento de una carrera judicial a la que se ingrese 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. Establecimiento de una carrera judicial independiente, sustrayendo totalmente de manos del presidente el nombramiento de los ministros.

##### 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 en los términos del título cuarto de la Constitución; es decir, previo el trámite del juicio político.

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 ministros

sería de seis años, lapso que coincidía con el periodo 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.

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 funcionario 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.

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

### 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.

La anterior disposición se complementa con el artículo 127 constitucional, que a partir de su reforma publicada el 10 de agosto de 1987 dispone que:

El presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

La *ratio juris* del artículo 94 constitucional es la de asegurar la independencia de los funcionarios judiciales.

### 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.

### *5. Suplencia, renuncia 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.

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 periodos de receso. El artículo 100 constitucional establece que ninguna licencia puede exceder del término de dos años.

### *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. 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, sobre todo a partir de que la Suprema Corte de Justicia sólo conoce de esta materia, pues ello constituye una limitación al poder del presidente de la República.

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 y el aseguramiento de un presupuesto digno y decoroso.

## VIII. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EL MUNICIPIO

### 1. *La autonomía 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 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 atender a las bases de organización creadas por el constituyente originario y plasmadas en la Constitución federal.

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.

### 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 im-

plican restricciones a las garantías individuales consagradas en la Constitución general de la República; asimismo tampoco pueden disminuirse.

En la parte orgánica se establece la forma de gobierno y se crean, organizan y distribuyen competencias a los órganos de 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, 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.

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 éstos 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.

Como caso verdaderamente excepcional es de citarse que la Constitución 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.

### *3. Bases constitucionales de organización de los poderes locales*

La Constitución federal, en el artículo 116 (antes en la fracción III del artículo 115), a partir de las reformas publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 17 de marzo de 1987, 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 la fracción I de dicho artículo determina las bases siguientes:

a) Estará depositado en un gobernador, electo en forma directa y para un periodo 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 periodo en caso de faltas absolutas, así como el designado para suplir una falta temporal ocurrida en los dos últimos años del periodo, 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.

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

Respecto del órgano legislativo, la Constitución federal establece en la fracción II del artículo 116, 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 unicamerales, 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 a 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 que, para ello, han establecido el sistema de representación proporcional.

d) En las legislaturas locales, los representantes propietarios no podrán reelegirse para el periodo inmediato ni con ese carácter ni con el de suplentes. Los suplentes que no hubieran estado en ejercicio pueden ser electos para el periodo 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 periodos ordinarios de sesiones de las legislaturas y la posibilidad de celebrar extraordinarias, teniendo facultades para convocarlas la diputación permanente o el gobernador del Estado.

Respecto al poder judicial, la fracción III del artículo 116 de la Constitución federal, como ya dijimos, no contiene bases de organización, es regulado por las constituciones y leyes orgánicas locales en forma desigual. 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.

#### *4. Obligaciones positivas y prohibiciones absolutas y relativas*

Además de las obligaciones que el artículo 116 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 reclamen, 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 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.

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; 55. 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 razones 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. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas pública, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública, 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 emisión de papel moneda y, VIII, respecto a contraer compromisos económicos con el extranjero, son superfluas, pues están conce-

didadas 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 establecieran un impuesto alcabalarío distinto de los señalados en las citadas fracciones, éste no sería inconstitucional pero sí podrá 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 y 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 consideracio-



nes se ha insistido en que el artículo 118 debe desaparecer de nuestro texto constitucional.

### 5. *La participación de las entidades federativas en la formación 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 expuesto que los senadores no son representantes de los estados sino representantes de la nación, por lo que no estamos de acuerdo en que ésta sea una forma de participación de los estados en la formación de la voluntad federal.

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 de él, fue bastante para que los estados establecieran en sus regímenes interiores la institución municipal. Por su parte, las constituciones centralistas de 1836 y 1843 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”.

El gobierno del general Díaz hizo desaparecer al municipio al crear divisiones más amplias llamadas partidos, distritos y 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 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. 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 muni-

cipio fuese con ésta, resolvería el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Desafortunadamente la atinada propuesta de Machorro Narváz 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 las legislaturas 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.

A partir de las sustanciales reformas que este artículo ha sufrido desde 1983, muy particularmente, y 1987, las bases constitucionales para la organización municipal son las siguientes:

a) Los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su hacienda conforme a la ley.

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.

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”.

c) Los municipios administrarán libremente su hacienda, la que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor y, en todo caso: contribuciones en los rubros que se señalan sobre la propiedad inmobiliaria; participaciones federales e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

La indeterminación de las fuentes impositivas que corresponden al municipio habían dejado la autonomía y libertad municipal, hasta antes

de las reformas de 1983 ya señaladas, a merced de las legislaturas locales y de los gobernadores que, invariablemente, las someten y controlan. Con la desafortunada fórmula de la anterior fracción II del artículo 115, las legislaturas locales eran las que fijaban los recursos municipales que, en la mayoría de los aproximadamente dos mil setecientos municipios que existen en el país, no bastaban siquiera para atender a sus más elementales necesidades. La participación de los municipios en los impuestos federales y locales era completamente anárquica y un vehículo que favorecía la desigual distribución de la riqueza en México, ahora con la celebración de convenios de coordinación fiscal en materia municipal la situación de desventaja de los municipios se ha paliado un tanto, dado que el control económico que los gobiernos estatales ejercían sobre los municipios hacía que éstos, que debían ser la célula básica de la democracia mexicana, quedasen reducidos a un burlesco remedo.

Dicho lo anterior, consideramos que 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.

d) Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa. Los presidentes municipales, regidores y síndicos no podrán ser reelectos para el periodo inmediato; los suplentes pueden 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) A partir de la multirreferida reforma de 1983, la fracción VIII último párrafo, y después con las de 1987, en el primer párrafo de la misma fracción, se establece que en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios se introducirá el principio de representación proporcional. Hasta antes de estas reformas, se establecía que los ayuntamientos de los municipios con población de trescientos mil habitantes o más serían electos de acuerdo con el principio de representación proporcional; en caso contrario debería hacerse de acuerdo con el sistema de mayoría relativa.

El establecimiento de la representación proporcional en los municipios es una obligación que la Constitución federal establece y que necesariamente debe ser adoptada por los estados.

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 formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; y participar en la creación y administración de zonas ecológicas, de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

Además de las anteriores facultades que se le otorgan al municipio, se encuentran aquellas relativas a la prestación de servicios públicos tales como: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia, mercados y centrales de abasto; panteones, rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; para tales efectos podrán coordinarse y asociarse con otros municipios del mismo Estado (fracción III). Por otra parte existe disposición constitucional en materia de planeación y regulación de centros conurbados en el ámbito de su competencia. Finalmente, en materia laboral, la reforma de 1983 en la fracción VIII, determina que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la propia Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

A pesar del contenido del 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.

BIBLIOGRAFÍA

A. *Obras generales*

- Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*; 3a. ed., México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1985, 19 vols.
- México a través de los informes presidenciales*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, 24 vols.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*; 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Departamento del Distrito Federal, 1990, 608 p.
- El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, tomos V y VI. *La Constitución mexicana 70 años después*, México, UNAM, 1988, 516 p.

B. *Manuales y tratados*

- BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*; 7a. ed., México, Porrúa, 1989, 1058 p.
- CAMPILLO, Aurelio, *Tratado elemental de derecho constitucional mexicano*, Jalapa, Veracruz, Tip. La Economía, 1928, 2 vols., de 871 y 762 pp., respectivamente.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*; 8a. ed., México, Porrúa, 1990, 315 p.
- CUEVA, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, 283 p.
- GONZÁLEZ FLORES, Enrique, *Manual de derecho constitucional*; 5a. ed., 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*; 5a. ed., México, Norgis Editores, 1959, 419 p.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*; 3a. ed., México, Porrúa, 1986, 307 p.
- MARQUET GUERRERO, Porfirio, *La estructura constitucional del Estado mexicano*, México, UNAM, 1975, 437 p.
- MORENO, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*; 6a. ed., México, Editorial Pax, 1981, 632 p.

- ORTIZ RAMÍREZ, Serafín, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Cultural, 1961, 628 p.
- SCHMILL, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1977, 525 p.
- SERNA ELIZONDO, Enrique, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, México, Textos Universitarios, 1979, 335 p.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*; 24a. ed., México, Porrúa, 1990, 651 p.
- VALADÉS, Diego y RUIZ MASSIEU, José Francisco (coordinadores), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, 626 p.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *Manual de derecho constitucional general y comparado*, Xalapa, Veracruz, Universidad Veracruzana, 1991, 335 p.

### C. Recopilaciones de documentos constitucionales

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