

2. DERECHO CONSTITUCIONAL

I. La constitución de México	112
II. Los principios básicos	121

2. DERECHO CONSTITUCIONAL

DERECHO CONSTITUCIONAL

SUMARIO: *I. La Constitución de México: 1. Las fuentes del derecho constitucional mexicano; 2. La Constitución mexicana: algunos criterios clasificadores; 3. Una nota característica: el aspecto social; 4. La supremacía constitucional y la jerarquía de las normas; 5. Las reformas constitucionales. II. Los Principios Básicos: 1. La declaración de derechos humanos; 2. La soberanía; 3. La división de poderes; 4. El sistema representativo; 5. El régimen federal; 6. La justicia constitucional; 7. La supremacía del Estado sobre las iglesias. III. Los Partidos Políticos: 1. Su "constitucionalización"; 2. Su reglamentación; 3. Su realidad. IV. Sistema Presidencial de Gobierno: 1. Fuentes; 2. Características; 3. Supuestos matices parlamentarios; 4. Relaciones recíprocas de control entre los poderes ejecutivo y legislativo; 5. El predominio del poder ejecutivo. V. Organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo: 1. El ejecutivo unipersonal; 2. Requisitos de elegibilidad; 3. Principio de no reelección; 4. Período presidencial; 5. Sustitución presidencial; 6. Secretarías de Estado y departamentos administrativos; 7. Facultades del presidente de la República; A. Derivadas de la Constitución; a. Facultades en el procedimiento legislativo; b. Facultades legislativas; c. La ejecución de las leyes; d. Nombramientos; e. Otras facultades constitucionales; B. Facultades derivadas de la ley ordinaria; C. Facultades derivadas del sistema político. VI. Organización y Funcionamiento del Poder Legislativo: 1. El sistema bicameral. 2. Integración de las cámaras; 3. Requisitos para ser diputado y para ser senador; 4. Suplencia; 5. Período de sesiones; 6. Quorum de asistencias y votación; 7. Irresponsabilidad e inmunidad; 8. Clasificación de las facultades del congreso desde el punto de vista de la forma de actuación y de la naturaleza de los actos; 9. La ley y el decreto; 10. El procedimiento legislativo; 11. Facultades del Congreso de la Unión; 12. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; 13. Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores; 14. La Comisión Permanente; VII. Organización y Funcionamiento del Poder Judicial: 1. Organos que integran el poder judicial federal; 2. Integración y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia; 3. Requisitos para ser ministros de la Suprema Corte de Justicia; 4. Garantías judiciales; A. Designación; B. Inamovilidad; C. Remuneración; D. Responsabilidad; 5. Suplencia, renuncia y licencias; 6. Independencia del poder judicial federal. VIII. Las entidades federativas y el municipio: 1. La autonomía de los estados; 2. Las constituciones locales; 3. Bases constitucionales de organización de los poderes locales; 4. Obligaciones positivas y prohibiciones absolutas y relativas; 5. Participación de los estados en la formación de la voluntad federal; 6. El municipio.*

Advertencia

Hemos redactado este título relativo al derecho constitucional mexicano de acuerdo con los lineamientos generales que el Instituto de Investigaciones Jurídicas determinó para esta obra. Se ha hecho énfasis en los aspectos más importantes y singulares del constitucionalismo de nuestro país y únicamente nos hemos referido a la doctrina en casos indispensables.

El profesor Jorge Carpizo elaboró los capítulos I, II y III correspondientes a: La Constitución de México, Los Principios Básicos y Los Partidos Políticos.

El profesor Jorge Madrazo elaboró los incisos IV, V, VI, VII y VIII correspondientes a: El Sistema de Gobierno, Los Poderes Federales, y Las Entidades Federativas y el Régimen Municipal.

Confiamos que esta síntesis al mismo tiempo que constituya un panorama general de nuestro derecho constitucional, deje en claro los principales problemas y desafíos a los que nuestra disciplina se enfrenta en México.

I. LA CONSTITUCION DE MEXICO

1. LAS FUENTES DEL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

México tiene un sistema federal. Por tanto, se puede justamente hablar de un derecho constitucional general o federal y de un derecho constitucional local o de las entidades federativas. Los principios básicos de organización política del Estado mexicano se encuentran en el derecho constitucional general y a él nos referiremos primordialmente.

Las fuentes del derecho constitucional mexicano son: a) la Constitución, b) la jurisprudencia, c) la costumbre, d) las leyes que reglamentan preceptos constitucionales o que precisan los órganos creados en la propia Constitución, e) la doctrina y f) algunas reglas de juego del sistema político.¹

La fuente primera y más importante: *la Constitución*. La actual Constitución fue expedida el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el primero de mayo de ese año.

A su vez, las fuentes de la Constitución son de carácter: a) mediato y b) inmediato.

La fuente inmediata es quien hace la Constitución. La fuente mediata es el porqué, la causa de la creación de la Constitución.

La fuente mediata de la Constitución mexicana de 1917 fue el movimiento social que principió en 1910 con la rebelión de Madero en contra del presidente Díaz, quien había estado en el poder por treinta años. Dicho movimiento perseguía fundamentalmente un objetivo político: llevar a la ley fundamental el principio de no reelección del presidente y terminar con la larga permanencia de Díaz en el poder. En 1913, Carranza, gobernador de Coahuila, se levantó en armas en contra del presidente Victoriano Huerta, quien había ordenado el asesinato del presidente Madero y del vicepresidente Pino Suárez. Durante esta lucha civil se fueron expidiendo decretos de carácter social, especialmente para garantizar ciertos derechos a los trabajadores y a los campesinos, los que estaban luchando no sólo para cambiar las estructuras políticas y a los gobernantes sino primordialmente para asegurarse un mejor nivel de vida. La nueva Constitución no tiene su fundamento de validez en su antecesora, ya que se creó sin seguir el procedimien-

¹ Carpizo, Jorge, "Derecho constitucional", en *Las Humanidades en el siglo XX. El Derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, p. 109.

to que aquella indicaba para su reforma, sino en la serie de hechos ocurridos entre 1910 y 1916, los cuales originaron que se creara una nueva Constitución que fue aceptada por amplios sectores de la sociedad mexicana.

La fuente inmediata de la Constitución fue el Congreso Constituyente que se convocó para que la redactara y aprobara. Dicho Congreso Constituyente, convocado por Carranza (jefe del movimiento que derrocó a Victoriano Huerta), estuvo integrado por 214 diputados constituyentes propietarios, que fueron electos por el pueblo de acuerdo con las reglas generales de elección de los representantes para la Cámara Federal de Diputados, reglas que se precisaron en el decreto convocatorio respectivo. El Congreso Constituyente, en cuanto Colegio Electoral, comenzó sus juntas el 21 de noviembre de 1916, y sus sesiones fueron oficialmente inauguradas el 1.º de diciembre de ese año y clausuradas el 31 de enero de 1917.

La segunda fuente: *la jurisprudencia*. La propia Constitución en su artículo 94 señala que la ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del poder judicial de la federación acerca de la interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y los tratados internacionales.

Así, el poder judicial federal tiene en sus manos, como regla general, la interpretación última de la Constitución, interpretación que están obligados a aplicar todos los tribunales del país, cuando se ha establecido *jurisprudencia*.

Se establece jurisprudencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia, cuando existen cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que han sido aprobadas por lo menos por catorce ministros. Las salas de la Suprema Corte también establecen jurisprudencia cuando existen cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que han sido aprobadas por lo menos por cuatro ministros.

También los tribunales colegiados de circuito están facultados para establecer jurisprudencia, la cual es obligatoria para todos los tribunales y jueces que funcionen dentro de su jurisdicción territorial.

Los tribunales colegiados de circuito establecen jurisprudencia cuando existen cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran el tribunal.

La jurisprudencia se puede interrumpir; la Ley de Amparo señala los requisitos necesarios y precisa una serie de sus aspectos.

En esta forma, como afirmamos párrafos arriba, por regla general, el poder judicial de la federación tiene en sus manos la interpretación última de la Constitución, salvo en algunos casos de naturaleza "política"; incluso sobre esta misma materia, a veces la Suprema Corte ha aceptado su competencia y en otras ocasiones, con los mismos argumentos, la ha declinado. También como regla general, la Suprema Corte se ha abstenido de examinar resoluciones del Senado cuando éste declara que han desaparecido todos los poderes en una entidad federativa —algo parecido, pero sólo parecido a una intervención federal—, y hasta 1977, los problemas relacionados con las elecciones populares.

La tercera fuente: *las costumbres o usos constitucionales*. El orden jurídico mexicano es primordialmente de carácter escrito. Una costumbre constitucional

no puede derogar un precepto de la ley fundamental porque éste sólo puede ser alterado o abrogado a través del procedimiento que para su reforma señala la propia Constitución; esto es congruente con el principio de la supremacía constitucional.

Sin embargo, existen costumbres constitucionales en México. Como ejemplo podemos señalar que el artículo 69 constitucional prescribe que el presidente de la República presentará, en la apertura de sesiones ordinarias del Congreso, un informe por escrito en el que se exponga el estado general de la administración pública del país. El presidente mexicano cumple con este mandato cada primero de septiembre con un informe que se convierte en un acto político de especial importancia: se suspenden las labores en todo el país, la ceremonia se trasmite por todos los canales de televisión y de radio, el presidente llega al edificio de la Cámara de Diputados después de un recorrido por las calles repletas de gente, lee un documento durante varias horas, y el presidente de la Cámara de Diputados le contesta en términos generales. Este ritual, esta costumbre constitucional, se ha hecho parte del informe presidencial.

La cuarta fuente: *las leyes que reglamentan preceptos constitucionales o que precisan los órganos creados en la propia Constitución*. Como ejemplos podemos señalar a la mencionada Ley de Amparo, que reglamenta la garantía constitucional más importante del país, y a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que reglamenta lo relativo a los partidos políticos nacionales.

La quinta fuente: *la doctrina* que, aunque no es obligatoria, ha influido en la legislación y en la jurisprudencia.

Se puede recordar el artículo 34 de la Ley de Amparo de 1882 que indicó: "Las sentencias pronunciadas por los jueces (se refiere a los de amparo) serán en todo caso fundadas en el texto constitucional de cuya aplicación se trate. Para su debida interpretación se atenderá al sentido que le han dado las ejecutorias de la Suprema Corte y *Las doctrinas de los autores*". (Las cursivas son nuestras.)

En consecuencia, de acuerdo con el artículo mencionado, los jueces debían tomar en cuenta la doctrina para la interpretación de la Constitución, con lo que se le otorgaba especial importancia a la doctrina. Sin embargo, esa corriente nacida en 1882 no prosperó, y en la actualidad el valor que tiene esa fuente es el que los legisladores y los jueces decidan otorgarle.

La doctrina ha tenido importancia en México. Se puede mencionar como ejemplo que Emilio Rabasa influyó con sus obras el funcionamiento del sistema de gobierno asentado en la Constitución de 1917, aunque no se le citara en el Congreso Constituyente por pertenecer al grupo político perdedor. Empero, su pensamiento sobre un ejecutivo fuerte, las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, y la importancia y funcionamiento del veto, influyeron decisivamente en el constituyente mexicano de ese siglo.

La sexta fuente: *ciertas reglas de juego del sistema político*. Estas reglas no se encuentran escritas ni tienen carácter jurídico, pero existen, conforman y modifican el funcionamiento de varias instituciones asentadas en la ley fundamental. Por ejemplo: el presidente de la República es el jefe real del partido preponderante y es quien, al escoger el candidato del partido para la presidencia de la Repúbli-

ca, realmente está decidiendo quién será su sucesor, ya que desde su fundación en 1929 ese partido preponderante no ha perdido ninguna elección presidencial.

Junto a estas fuentes del derecho constitucional mexicano, hay que tener presente también el método del derecho comparado que los mexicanos hemos utilizado abundantemente y con provecho. Especialmente han inspirado instituciones político-constitucionales en nuestro país las de España, Estados Unidos de Norteamérica y Francia. En los últimos años hemos tratado de conocer más y mejor la evolución constitucional de América Latina, y el sistema representativo mexicano configurado en 1977 fue influido por el que existe en la República Federal de Alemania. Hemos adaptado a las peculiares circunstancias y a la realidad de México una serie de instituciones, con lo cual éstas han perdido su "pureza", pero se han arraigado en nuestro sistema constitucional por dar respuesta a necesidades concretas, y porque han auxiliado en la consecución del objetivo de mejorar nuestra organización jurídico-política-constitucional.

2. LA CONSTITUCION MEXICANA: ALGUNOS CRITERIOS CLASIFICADORES

Para tener una idea general de la Constitución mexicana de 1917, vamos a aplicarle algunos de los criterios que se han formulado para la clasificación de las constituciones.

De acuerdo con Wheare,² la Constitución mexicana es suprema sobre el órgano legislativo, porque para su reforma se sigue un procedimiento más complicado que aquel que se necesita para alterar una norma ordinaria; es federal, es presidencial y es republicana.

La Constitución formal acepta en su artículo 41 el multipartidismo; pero en la realidad somos un país con Constitución de partido predominante, ya que en los últimos cincuenta años todos los presidentes, gobernadores, senadores y alrededor del 90% de los diputados federales, han sido postulados por ese partido.

En la terminología de Loewenstein,³ tenemos una Constitución nominal, ya que no existe concordancia absoluta entre la realidad del proceso político y las normas constitucionales a causa de una serie de factores sociales, económicos y políticos; pero hay la esperanza de que tarde o temprano podamos alcanzar dicha concordancia y lograr una Constitución normativa.

3. UNA NOTA CARACTERISTICA: EL ASPECTO SOCIAL

Nuestra Constitución, como la inmensa mayoría de las constituciones, posee una parte dogmática y otra orgánica, división que ya encontramos en la Constitución mexicana de 1814:

² Wheare, K.C., *Modern Constitutions*, Oxford Paperbacks University Series, Londres, 1966, pp. 16-22.

³ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1964, pp. 213-222.

La nota más característica de nuestra ley fundamental consiste en que fue la primera en incorporar normas de contenido social. La Comisión de Constitución del Congreso Constituyente de 1916-1917 aceptó adicionar al proyecto del artículo quinto, que contenía el principio de la libertad de trabajo, con los principios —que tres diputados constituyentes le habían propuesto— de la jornada máxima de trabajo de ocho horas, el descanso semanal y la prohibición de trabajo nocturno para mujeres y niños.⁴ A su vez, dicha Comisión rechazó otros principios que también esos tres diputados le habían sugerido, tales como: a trabajo igual salario igual sin hacer diferencia de sexos, derecho a huelga, y establecimiento de juntas de conciliación y arbitraje.

La presentación del proyecto del artículo quinto dividió al Congreso Constituyente. Una corriente opinaba que era necesario suprimir las normas sociales de ese artículo porque una Constitución no debía establecer ningún precepto reglamentario. La otra, también se mostró inconforme con el proyecto de artículo, porque deseaba que se le incorporaran todos aquellos principios que aseguraran la vida, la libertad y las energías del trabajador, porque —argumentaban— era preferible sacrificar la estructura de la Constitución y no al individuo; porque se debían establecer bases precisas sobre las cuales se legislara en materia laboral, y porque se debía hacer justicia a la clase trabajadora que había sido factor importante en el triunfo del movimiento social. Esta última corriente fue obteniendo el consenso del Congreso.

Entonces se propuso y se aceptó tácitamente que todos los principios del aspecto laboral se trataran en un capítulo o en un título de la Constitución, y un grupo de diputados, fuera de las sesiones del Congreso Constituyente, se dio a la tarea de redactar ese título que, con ligeras modificaciones, la Comisión de Constitución presentó al Congreso. Ya la discusión no revistió mayor relieve, se aceptó que los aspectos generales del problema laboral fueran reglamentados en la Constitución: el artículo 123, con sus veintiocho fracciones, fue aprobado por unanimidad.

Se hacían realidad las palabras que había pronunciado uno de los diputados constituyentes, Cravioto, en una de las sesiones de debates del aspecto laboral: “así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una constitución los sagrados derechos de los obreros”.⁵

Nacía toda una concepción del derecho constitucional, misma que afloraría en la primera posguerra y con mayor vigor en la segunda: la Constitución no sólo estructura políticamente a la nación, sino que asegura al individuo un mínimo decoroso de existencia. El constitucionalismo político se transformaba en social

⁴ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, pp. 93-105.

⁵ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. 1916-1917*, ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y el Cincuentenario de la Revolución Mexicana, México, 1960, tomo I, p. 1028.

para enriquecerse. De aquí surge el constitucionalismo político-social de nuestros días.

El aspecto laboral fue complementado con el agrario. Ya no se cuestionó en el Congreso Constituyente si esos preceptos debían o no formar parte de la Constitución; el punto ya estaba ganado. En el artículo 27 se incluyeron las disposiciones sobre el problema de la tierra. Se preceptuó, primordialmente, entre otros aspectos: que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la nación, la que puede constituir la propiedad privada imponiéndole las modalidades que dicte el interés público; se estableció la dotación de tierras y aguas a los pueblos, rancherías o comunidades que carecieran de ellos; se precisaron los elementos de los cuales la nación es propietaria y sobre los cuales ejerce dominio directo; se reglamentó el fraccionamiento de las grandes propiedades y cómo debía efectuarse, y se autorizó la expropiación por causa de utilidad pública.

Debe quedar claro que con estas garantías sociales nunca se persiguió menoscabar las de carácter individual sino, al contrario, complementarlas, armonizarlas, para *hacer realidad* la igualdad, la libertad y la dignidad humanas.

Así nació el constitucionalismo social. La Constitución mexicana tuvo esta originalidad, que es desde entonces su sello distintivo.

Las instituciones políticas que quedaron plasmadas desde nuestra primera Constitución del México independiente, la de 1824, y que subsisten hasta nuestros días, como los sistemas federal, representativo, presidencial y de equilibrio de poderes, han venido evolucionando y, si bien conservan los principios de la institución, nuestras Constituciones los han ido ajustando a nuestras necesidades y a nuestras aspiraciones, hasta darles actualmente una serie de peculiaridades que nos permiten hacer referencia, por ejemplo, al sistema presidencial mexicano o al sistema representativo mexicano.

La Constitución mexicana de 1917 está concebida dentro del constitucionalismo occidental, se reconoce a la persona como la base de todas las instituciones sociales, se limita y subordina el poder, y se le asegura al hombre una existencia realmente humana. Dentro de este contexto, nuestra ley fundamental contiene algunas características propias, lo que es natural, ya que cada país tiene sus propios problemas y sus propias necesidades.

4. LA SUPREMACIA CONSTITUCIONAL Y LA JERARQUÍA DE LAS NORMAS

El artículo 133 de la Constitución establece el principio de la supremacía constitucional y la jerarquía de las leyes en el orden jurídico mexicano. Textualmente expresa:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República; con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar

de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

El principio de supremacía constitucional se ha establecido en todas las Constituciones mexicanas, si bien en algunos casos no se estableció en forma muy clara. El artículo 126 de la Constitución de 1857 fue tomado literalmente de la Constitución norteamericana y es el que quedó en la actual Constitución, con reformas de 1934 a la redacción, no al sentido.

Del artículo 133, en conexión con otros artículos, especialmente el 16, el 103 y el 124, se desprende la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano, a saber: I) Constitución federal, II) leyes constitucionales y tratados, III) derecho federal y derecho local.

Las leyes constitucionales son aquellas que afectan la unidad del Estado federal, es decir, su ámbito de aplicación es tanto federal como local; como ejemplo se puede señalar la Ley de Amparo.

Ahora bien, el problema es determinar cuál de las dos se aplica cuando existe una aparente contradicción entre una ley federal y una local.

En México se quiso que la división de competencia entre la federación y las entidades federativas fuera clara, tajante, sin ninguna ambigüedad, y de aquí resulta: a) la redacción de nuestro artículo 124 constitucional, al que posteriormente nos referiremos y que contiene el pensamiento de que las facultades no concedidas *expresamente* a las autoridades federales se entienden reservadas a las entidades federativas (nótese que en la enmienda décima norteamericana, de la cual tomamos nuestro precepto, no aparece la palabra *expresamente*), y b) que entre nosotros no existan las facultades concurrentes, ya que ni la Constitución ni la jurisprudencia las admiten, y no existen precisamente por la razón arriba apuntada.

Luego, en México, el problema propuesto se responde de la siguiente manera: se aplica la ley que fue expedida por *autoridad competente*, es decir, el problema en nuestro país no se presenta como de supremacía de la legislación federal sobre la local sino como un problema de competencia: ¿cuál es la autoridad que de acuerdo con la Constitución es competente para legislar sobre esta determinada materia?

Y es más, el principio de autoridad competente, de acuerdo con el artículo 16, constituye en México una garantía individual, un derecho humano; y el artículo 103 señala la procedencia del juicio de amparo cuando la autoridad federal o la local actúan en exceso de su competencia. Luego, se *garantiza* el principio de la *competencia* con el instrumento procesal más efectivo con que cuenta el orden constitucional mexicano.⁶

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia declara que la constitucionalidad de una ley sólo puede examinarla el poder judicial federal a través del juicio

⁶ Carpizo, Jorge, "La interpretación del artículo 133 constitucional", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, tomo II, número 4. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1969, pp. 18-23.

de amparo. O sea, esta jurisprudencia deja como letra muerta la segunda parte del citado artículo 133. Parte de la doctrina mexicana se ha manifestado en contra de esto,⁷ y la propia Suprema Corte abrió un poco las puertas a su jurisprudencia al crear lo que la doctrina denominó el *recurso de inconstitucionalidad*; en él, la contraparte del quejoso es el juez común que, según el afectado, aplicó un precepto anticonstitucional; no se enjuicia al poder legislativo por su labor, sino se analiza la resolución del juez local, quien a pesar de lo ordenado en el segundo párrafo del artículo 133 constitucional, aplicó una norma anticonstitucional.⁸ Este recurso de inconstitucionalidad ha tenido poca aplicación. La tradición pesa enormemente sobre nuestros jueces locales, quienes prefieren no entrar al examen de la constitucionalidad de las leyes.

En congruencia con la jurisprudencia mencionada, una autoridad administrativa no puede examinar la constitucionalidad de una ley.

5. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

La Constitución mexicana es de carácter rígido porque existen un órgano y un procedimiento especiales para la reforma de un precepto constitucional. Después de haberse ensayado otros sistemas, a partir de la ley fundamental de 1857 se implantó el norteamericano. El actual artículo 135 establece:

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

El artículo 135 fija la regla general para las reformas constitucionales. Crea un órgano especial que parte de la doctrina ha denominado *poder revisor* y que se integra por el órgano legislativo federal y los órganos legislativos locales, órgano que se encuentra situado entre el poder constituyente y los poderes constituidos. Está situado por abajo del poder constituyente, pero tiene una jerarquía superior a los constituidos, a los cuales puede alterar. Por ello el presidente de la República no puede vetar la obra del poder revisor, por ser un órgano de mayor jerarquía que él.

⁷ Entre otros se pueden citar a: Martínez Báez, Antonio, "El indebido monopolio del poder judicial de la federación para conocer de la constitucionalidad de las leyes", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo IV, número 15. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1942, pp. 245-248; y Giuliani Fonrouge, Carlos M. "Facultad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo V, números 18-19-20. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1943, p. 122.

⁸ Fix Zamudio, Héctor, *El juicio de Amparo*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1964, p. 179.

El procedimiento es más difícil que el que se sigue para la alteración de una norma ordinaria, ya que en el Congreso federal se exige un quórum de votación de las dos terceras partes de los legisladores presentes, cuando la regla general es que sea sólo de más de la mitad, amén de que después el proyecto tendrá que ser sometido a la consideración de los legislativos locales.

La regla general establecida en el artículo 135 sufre una mayor rigidez cuando se intenta formar una entidad federativa dentro de los límites de las ya existentes, y las legislaturas de la entidad o entidades afectadas no han dado su consentimiento. En este caso se aplican los principios del artículo 135; pero la ratificación de las legislaturas locales deberá ser efectuada por las dos terceras partes del total de ellas.

Y la Constitución reviste carácter flexible en un solo caso: cuando el Congreso federal admite nuevos estados a la unión, ya que entonces se reforma el artículo 43 con el mismo procedimiento que se sigue para la norma ordinaria.

Obvio es que una Constitución tiene que irse adecuando a la cambiante realidad, y esta adecuación puede realizarse principalmente a través de dos métodos: la interpretación judicial y la reforma. En cada país se presentan estos dos métodos, sólo que de acuerdo con el contexto constitucional general prevalece uno de ellos. Bien sabido es que, por ejemplo, en los Estados Unidos de Norteamérica ha sido el de la interpretación judicial; en México, el de la reforma. A partir de 1917, mejor dicho de 1921, cuando se realizó la primera, nuestra Constitución ha sufrido más de 250 modificaciones. En otras palabras, reformar la Constitución no ha sido difícil, y no lo ha sido porque la gran mayoría de las reformas han sido presentadas por el presidente de la República. Este, a partir de 1929, es el jefe real del partido predominante, que cuenta con abrumadora mayoría en los órganos legislativos del país. Es decir, en la realidad la Constitución mexicana ha mostrado que es flexible, y se le reforma —afirma Diego Valadés—⁹ porque se cree en ella —esto sería un factor positivo—; porque se piensa que la respetan y la cumplen no sólo los destinatarios del poder, sino también los detentadores; porque se cree que al agotarse casuísticamente las posibles incidencias de la vida del Estado, se logra la garantía de que esa vida correrá por los cauces constitucionales.

Cuestiones relacionadas con las reformas constitucionales se han presentado en diversos aspectos; citemos algunos ejemplos: en 1926 el presidente de la República envió al poder revisor un proyecto para incluir en la Constitución las proposiciones de la primera convención fiscal, pero este proyecto nunca dejó de ser tal; en 1940, el presidente de la República envió un proyecto con objeto de *federalizar* algunas materias impositivas, y la Cámara de Diputados lo adicionó considerablemente;¹⁰ en 1937, todo el procedimiento de reforma constitucio-

⁹ Valadés, Diego, "La Constitución Reformada", en *Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Cámara de Diputados, Legislatura, México, 1979, tomo XII, p. 18.

¹⁰ Carpizo, Jorge, "Sistema federal mexicano", en *Los Sistemas Federales del Continente Americano*. Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1972, p. 493.

nal se efectuó con la finalidad de otorgarle el voto activo y pasivo a la mujer, pero nunca se llevó a cabo el cómputo de los votos de las legislaturas locales y en consecuencia no se hizo la declaratoria respectiva ni, mucho menos, la reforma constitucional.

La doctrina mexicana se encuentra dividida respecto a si el poder revisor de la Constitución tiene límites o no. Algunos opinan que no tiene ningún límite, mientras otros afirman que hay ciertos principios que no pueden ser suprimidos; entre esos, el sistema federal y la división de poderes. En la realidad mexicana, el poder revisor no ha respetado ningún límite, como se demostró en 1928, cuando suprimió la existencia del municipio libre en el Distrito Federal.

II. LOS PRINCIPIOS BASICOS

Vamos a examinar siete principios básicos de nuestra Constitución; aquellos que construyen y definen la estructura política y aquellos que protegen y hacen efectivas las disposiciones constitucionales. Ellos son la declaración de derechos humanos, la soberanía, la división de poderes, el sistema representativo, el régimen federal, la justicia constitucional y la supremacía del estado sobre las iglesias.

I. LA DECLARACION DE DERECHOS HUMANOS

La declaración de derechos humanos está contenida en dos partes: la de garantías individuales y la de garantías sociales.

La Constitución comienza con la declaración de garantías individuales, y así se intitula el capítulo I del título primero. Podemos decir que esta es la parte axiológica de la ley fundamental y la causa y la base de toda la organización política.

El artículo 1o. manifiesta: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Algunos autores consideran que este artículo asienta la tesis positivista respecto a los derechos humanos. Nosotros sostenemos que la tesis que se encuentra en el artículo primero es la misma que se halla en todo el constitucionalismo mexicano: el hombre es persona jurídica por el hecho de existir, y como persona tiene una serie de derechos.

Ahora bien, el título de este capítulo en la Constitución de 1857 fue: "De los derechos del hombre" y el artículo 1o. dijo: "El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución".

Luego, ¿existe, en el cambio de redacción del artículo 1o. y del título del capítulo, tesis diferente respecto a los derechos humanos entre los textos de 1857 y 1917? No, no existe ningún cambio de tesis, es la misma, con sólo una diferencia: nuestra actual Constitución ya no expresó la fuente de las garantías que otorga, sino que omitió este aspecto. Pero es indudable que la fuente de nuestras garantías individuales es la idea de los derechos del hombre. Baste observar la similitud que existe en los contenidos de las dos declaraciones.

Además, los diputados integrantes del Congreso Constituyente de 1916-1917 aceptaron la existencia de los derechos del hombre. Así, Múgica manifestó:

la Comisión juzgará que esas adiciones que se le hicieron al artículo son las que pueden ponerse entre las garantías individuales que tienden a la conservación de los derechos naturales del hombre. . . tomó la Comisión lo que creyó más conveniente bajo el criterio de que en los derechos del hombre deben ponerse partes declarativas, o al menos, aquellas cosas que por necesidad social del tiempo vinieren a constituir ya una garantía de los derechos del hombre. ¹¹

En el Congreso Constituyente se habló indistintamente de derechos del hombre y de garantías individuales. Por ejemplo, en la discusión sobre el artículo de la enseñanza, en cuatro ocasiones se hizo referencia a los derechos del hombre, y en quince a las garantías individuales. ¹²

Podemos concluir que mientras los derechos del hombre son ideas generales y abstractas, las garantías, que son su medida, son ideas individualizadas y concretas.

La declaración de garantías individuales que contiene la Constitución mexicana de 1917, abarca más de 80. Su clasificación se justifica únicamente por motivos didácticos. No existe ninguna garantía que correlativamente no tenga alguna obligación, y una garantía fácilmente podría ser colocada en más de un casillero de cualquier clasificación. Para mencionar cuáles son las principales garantías individuales que nuestra constitución asienta, seguimos una clasificación, pero sólo como método.

La declaración de garantías individuales se divide en tres grandes partes: los derechos de igualdad, libertad y seguridad jurídica. ¹³

En la Constitución de 1917, las garantías de igualdad son: 1) Goce, para todo individuo, de las garantías que otorga la Constitución (artículo 1); 2) Prohibición de la esclavitud (artículo 2); 3) Igualdad de derechos sin distinción de sexos (artículo 4); Prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores

¹¹ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. 1916-1917*, obra citada, tomo I, pp. 1048 y 1058.

¹² *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. 1916-1917*, obra citada, tomo I, pp. 652, 675, 678, 690, 692, 701, 702, 706, 708, 710, 712, 736, 745, 747, 753, 758, 763, 764 y 771.

¹³ Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, obra citada, pp. 155-160.

hereditarios (artículo 12); 5) Prohibición de fueros (artículo 13); 6) Prohibición de ser sometido a proceso con apoyo en leyes privativas o a través de tribunales especiales (artículo 13).

Las garantías de libertad se dividen en tres grupos: a) Las libertades de la persona humana; b) Las libertades de la persona cívica, y c) Las libertades de la persona social.

Las libertades de la persona humana se subdividen en libertades físicas y libertades del espíritu. Las libertades de la persona humana en el aspecto físico son: 1) Libertad para la planeación familiar (artículo 4); 2) Libertad de trabajo (artículo 5); 3) Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, si no es por resolución judicial (artículo 5); 4) Nulidad de los pactos contra la dignidad humana (artículo 5); 5) Posesión de armas en el domicilio, y su portación en los supuestos que fije la ley (artículo 10); 6) Libertad de locomoción interna y externa del país (artículo 11); 7) Abolición de la pena de muerte salvo en los casos expresamente consignados en la Constitución (artículo 22), aun cuando dicha pena ha sido suprimida totalmente, al derogarse paulatinamente las disposiciones respectivas de los códigos penales federal y de todas las entidades federativas.

Las libertades de la persona humana en el aspecto espiritual son: 1) Libertad de pensamiento (artículo 6); 2) Derecho a la información (artículo 6); 3) Libertad de imprenta (artículo 7); 4) Libertad de conciencia (artículo 24); 5) Libertad de cultos (artículo 24); 6) Libertad de intimidad, que comprende dos aspectos: inviolabilidad de la correspondencia (artículo 25) e inviolabilidad del domicilio (artículos 16 y 26).

Las garantías de la persona cívica son: 1) Reunión con fin político (artículo 9); 2) Manifestación pública para presentar a la autoridad una petición o una protesta (artículo 9); 3) Prohibición de extradición de reos políticos (artículo 15).

Las garantías de la persona social son: La libertad de asociación y reunión (artículo 9).

Las garantías de la seguridad jurídica son: 1) Derecho de petición (artículo 8); 2) A toda petición, la autoridad contestará por acuerdo escrito (artículo 8); 3) Irretroactividad de la ley (artículo 14); 4) Privación de derechos sólo mediante juicio seguido con las formalidades del proceso (artículo 14); 5) Principio de legalidad (artículo 14); 6) Prohibición de aplicar la analogía y la mayoría de razón en los juicios penales (artículo 14); 7) Principio de autoridad competente (artículo 16); 8) Mandamiento judicial escrito, fundado y motivado, para poder ser molestado en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones (artículo 16); 9) Detención sólo con orden judicial (artículo 16); 10) Abolición de prisión por deudas de carácter puramente civil (artículo 17); 11) Prohibición de hacerse justicia por propia mano (artículo 17); 12) Expedita y eficaz administración de justicia (artículo 17); 13) Prisión preventiva sólo por delitos que tengan pena corporal (artículo 18); 14) Garantías del auto de formal prisión (artículo 19); 15) Garantías del acusado en todo proceso criminal (artículo 20); 16) Sólo el Ministerio Público y la policía judicial pueden perseguir los delitos (artículo

21); 17) Prohibición de penas infamantes y trascendentes (artículo 22); 18) Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito (artículo 23); 19) Los juicios criminales no pueden tener más de tres instancias (artículo 23).

La declaración de garantías sociales está contenida primordialmente en los artículos 3, 27, 28 y 123, que se refieren a la educación, al agro, al régimen de propiedad y al aspecto laboral.

Las garantías sociales protegen al hombre como integrante de un grupo social y le aseguran un mínimo educativo y económico. Las garantías sociales implican un hacer por parte del Estado, en cambio las garantías individuales representan primordialmente una abstención por parte del propio Estado.

A través de las garantías sociales se protege a los grupos sociales más débiles. Así nacieron estas garantías y en parte así subsisten, sólo que actualmente se han extendido para otorgar protección en general; tal es el caso de la educación y de la seguridad social.

La idea de los derechos sociales lleva implícita la noción de: a cada quien según sus posibilidades y sus necesidades, partiendo del concepto de igualdad de oportunidades.

Para reglamentar estas garantías sociales, han nacido específicas ramas del Derecho. Por ello, nos vamos a referir sólo al artículo sobre la educación.

El artículo tercero dispone que el Estado impartirá educación que será gratuita, y que la educación primaria será obligatoria. Que la enseñanza deberá desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, promoviendo el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia; que se mantendrá ajena a cualquier doctrina religiosa; que será democrática, nacional, y deberá contribuir a la mejor convivencia humana.

Resulta hermoso que a la idea de la educación se la relacione tan estrechamente con los otros pensamientos, y además la Constitución precisa qué entienden por ellos: *la democracia no es sólo una estructura jurídica y un régimen político, sino es un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de pueblo.*

La educación es nacional:

en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción de interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos.

Como se ve claramente se une toda una concepción de la existencia humana, de la sociedad y de la convivencia, a la noción de educación. En este artículo tercero, casi al comienzo de la Constitución, se definen conceptos que tienen impor-

tancia para todos los demás artículos. Digamos que implica una visión constitucional de la vida. Son declaraciones cargadas ideológicamente que le dan a nuestra Constitución un tinte especial; pero hay que dejar claro que toda declaración de derechos sociales está marcada ideológicamente, sólo que la mexicana fue más allá de lo que las constituciones occidentales suelen declarar; además, debe hacerse notar que esta redacción del artículo tercero no proviene de 1917 sino de 1946, cuando el país ya no vivía una época convulsionada después de un movimiento social sino una etapa de tranquilidad y madurez.

Nosotros estamos de acuerdo con este tipo de declaraciones en las constituciones, porque las normas supremas son la síntesis histórica de un pueblo, apuntan la meta hacia donde se dirige, y configuran la definición misma de la Constitución que es la norma por la que corren la realidad y la vida. Y la vida sólo se entiende con definiciones y decisiones.

Ahora bien, los particulares pueden impartir educación, pero respetando los postulados del artículo tercero; respecto a la educación primaria, secundaria y normal o a la destinada a cualquier tipo o grado para los obreros y los campesinos, se necesita, para que lo hagan, autorización previa y expresa del poder público. Para los otros tipos y grados de educación, el Estado podrá reconocer validez oficial a los estudios realizados fuera de los establecimientos públicos.

2. LA SOBERANIA

Las constituciones persiguen resolver los problemas de su época. Por ello las primeras Constituciones mexicanas, las de 1814 y 1824, contenían en sus primeros artículos la idea de la soberanía e independencia de México. Nuestra actual Constitución, al igual que su antecesora de 1857, se ocupa de la idea de la soberanía después de hacerlo de las garantías individuales, de la nacionalidad y de la ciudadanía.

El artículo 39 dice: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

¿Qué significa en la Constitución de 1917 que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo?, ¿son los conceptos de nación y pueblo equivalentes?, ¿qué es la soberanía nacional?

Al concepto de nación se le otorgó un significado esencialmente conservador; lo usaron los contrarrevolucionarios franceses y los monárquicos de aquel entonces. La nación, entendían esos pensadores, era la historia del país, la cual tenía el derecho de permanencia, de impedir cualquier movimiento violento que pudiera romperla.

En cambio, la noción de pueblo es el pensamiento de Rousseau, es la idea de la Revolución francesa, es la idea de libertad, es el anhelo de los hombres por alcanzar la felicidad y realizar un destino.¹⁴

¹⁴ Cueva, Mario de la, *La idea de la soberanía*, estudio preliminar a "La Soberanía" de Hermann Heller. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1965, pp. 325-326.

¿Es que la redacción de nuestro artículo apunta una tesis historicista, o es que encadena a las generaciones presentes al modo de ser de las anteriores generaciones?

Castillo Velasco, constituyente y exégeta del código supremo de 1857, escribió:

La soberanía es la potestad suprema que nace de la propiedad que el pueblo y el hombre tienen de sí mismos, de su libertad y de su derecho. . . Reside, dice el artículo constitucional, y no residió, porque aunque para el establecimiento de un gobierno delega el pueblo algunas de las facultades de su soberanía, ni las delega todas, ni delega algunas irrevocablemente. Encarga el ejercicio de algunas de esas facultades y atribuciones a aquellos funcionarios públicos que establece; pero conservando siempre la soberanía, de manera que ésta reside constantemente en el pueblo.¹⁵

Como se ve, la idea en 1856-1857, que pasó íntegramente a la Constitución vigente de 1917, no fue la concepción histórica francesa del siglo pasado, sino la idea de pueblo de Juan Jacobo Rousseau.

Al decir que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, se quiso señalar que México, desde su independencia como pueblo libre, tiene una tradición, tradición que no encadena, sino que ayuda a encontrar a las generaciones presentes su peculiar modo de vivir. México es una unidad que a través de la historia se ha ido formando, y que como nación tiene una proyección hacia el futuro, pero sin olvidarse de su pasado, y menos de su presente.

La soberanía nacional reside en el pueblo, en el pueblo de Rousseau, en el pueblo que trabaja para su felicidad. Y reside "esencial y originariamente". "Originariamente" quiere decir que jamás ha dejado de residir en el pueblo; aunque la fuerza haya dominado, no por ello prescribió a su favor, porque uno de los elementos de la soberanía es su imprescriptibilidad.

Y lo hace de manera "esencial" porque en todo momento el pueblo es soberano; nunca delega su soberanía, sino que nombra a sus representantes, los cuales están bajo sus instrucciones y mando. Ante la imposibilidad de reunirse personalmente y de decidir todas las cuestiones que afectan la vida de la nación, el pueblo nombra a sus representantes.

La última oración del citado artículo 39 hay que relacionarla, tal fue la intención de los constituyentes,¹⁶ con el artículo 135 que contiene el procedimiento para reformar la Constitución. El pueblo tiene el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, pero a través del propio derecho; a través de los cauces que indica la Constitución, ya que el derecho no otorga la facultad para abolirlo; en otras palabras, el derecho a la revolución es un derecho de la vida, de la reali-

¹⁵ Castillo-Velasco, José María del, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*. Imprenta del Gobierno, en Palacio, México, 1871, pp. 100-101.

¹⁶ Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*. El Colegio de México, México, 1956, p. 833.

dad, metajurídico. Y en este sentido se interpreta esta última frase del artículo 39.¹⁷

El artículo siguiente, el 40, comienza expresando que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal. . .” Es decir, el pueblo en ejercicio de su soberanía construye la organización política que desea darse. Su voluntad decide su Constitución política, y en la propia ley fundamental precisa qué características tendrán la República, el sistema representativo y el régimen federal que está creando. Las notas que configuran el sistema democrático se encuentran en toda la Constitución, pero además, ésta definió, en su artículo tercero, como asentamos, qué entiende por democracia.

3. LA DIVISION DE PODERES

El principio general de la división de poderes se encuentra en el artículo 49 que indica:

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

La tesis mexicana, y que han seguido todas las Constituciones de este país, es que no hay división de poderes, sino que existe un solo poder: el supremo poder de la federación que se divide para su ejercicio; así, lo que está dividido es el ejercicio del poder. Cada rama del poder —los poderes constituidos: legislativo, ejecutivo y judicial— es creada por la propia Constitución, la que les señala expresamente sus facultades, su competencia; lo que no se les atribuye no lo podrán ejercer. Pero la propia Constitución construye la *colaboración* entre las ramas del poder, o sea, que dos o las tres ramas del poder realizan parte de una facultad o función. Como ejemplos podemos señalar: en el procedimiento legislativo, el presidente tiene la iniciativa de ley, la facultad de veto y la publicación de la ley; el presidente resuelve, cuando las dos cámaras legislativas no se ponen de acuerdo, la terminación anticipada del periodo de sesiones; el senado ratifica los tratados internacionales celebrados por el ejecutivo; el senado aprueba o no los nombramientos de embajadores, agentes diplomáticos, cónsules; generales, coroneles y demás jefes superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea; el presidente puede pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de cualquier ministro de la Suprema Corte, de los magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los jueces del orden común del Distrito Federal.

17 Carpizo, Jorge, “Constitución y revolución”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XX, número 79-80. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1970, pp. 1153-1159.

Ahora bien, una cosa es la colaboración entre las ramas u órganos del poder, y otra muy diferente es la confusión de las facultades de los órganos o la delegación de las facultades de un órgano en otro. La confusión de poderes la prohíbe la Constitución al señalar expresamente que no pueden reunirse dos o más de los poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en una persona, salvo en dos casos que el propio artículo señala, en los supuestos: a) del artículo 29, y b) del segundo párrafo del artículo 131. Es decir, en esos casos y con los procedimientos que la propia Constitución señala, el presidente de la República puede legislar. Examinémoslos.

El primero —reglamentado en el artículo 29— se refiere a la suspensión de las garantías individuales y a las facultades extraordinarias para legislar que el Congreso puede otorgar al presidente para superar la emergencia en que se encuentre el país.

El artículo 29 dispone:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

El artículo 29 autoriza para que en casos graves y en los cuales se ponga a la sociedad en peligro o conflicto de envergadura, se puedan suspender las garantías individuales, pero siguiéndose el procedimiento y con las limitaciones establecidas en el propio artículo. La última vez que se han suspendido las garantías individuales en México, fue en 1942 con motivo de la Segunda Guerra Mundial.

El artículo 29 indica que el Congreso, y sólo el Congreso, podrá conceder al presidente *las autorizaciones que estime necesarias* para que el propio presidente pueda superar la situación de emergencia. En esta frase se encuentran facultades extraordinarias de carácter legislativo para el presidente. Bien entendido el artículo, esas facultades extraordinarias para legislar sólo se le pueden conceder al presidente si con anterioridad se han suspendido las garantías individuales, ya que tales facultades se le otorgan con la finalidad de que el país pueda superar tal emergencia. Este ha sido uno de los puntos críticos del constitucionalismo mexicano. Primero se cuestionó —en 1876— si la frase mencionada y que hemos resaltado —ya que los artículos respectivos en las constituciones de 1857 y 1917 son casi los mismos— realmente implicaba facultades legislativas para el presidente de la República. El poder judicial federal aceptó que sí, pero el problema adquirió matices delicados cuando a partir de 1882, la Suprema Corte de Justicia aceptó como constitucional el otorgamiento de facultades legislativas al presidente en

tiempos de paz; o sea, sin seguir los supuestos del artículo 29: sin que antes se hubieran suspendido las garantías individuales.¹⁸

A partir de entonces todos los presidentes mexicanos electos de acuerdo con la Constitución de 1857, legislaron sin que antes se hubiera declarado la suspensión de las garantías individuales.

En la inauguración del Congreso Constituyente de 1916-1917, Carranza criticó duramente esta situación. Sin embargo, el 8 de mayo de 1917, siete días después de haber entrado en vigor la Constitución, pidió y obtuvo facultades para legislar en el ramo de hacienda. En esa autorización no se siguió el supuesto del artículo 29: no se habían suspendido las garantías individuales. Y de aquí que también todos los presidentes electos de acuerdo con la actual Constitución legislaran sin los supuestos del artículo 29 hasta 1938, cuando el presidente Cárdenas quiso regresar al sentido gramatical y correcto del artículo 29 y propuso una adición al artículo 49, a saber: "En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar". Este añadido repetía lo que ya el artículo decía. La importancia que tuvo es que permitió regresar al sentido correcto de la Constitución: de acuerdo con los artículos 29 y 49, el Congreso puede autorizar al presidente para legislar con la finalidad de superar la emergencia, sólo si, precisamente por encontrarse el país en una situación tal, con anterioridad se han suspendido las garantías individuales.

El otro caso a que se refiere el artículo 49, es el del segundo párrafo del artículo 131, párrafo que fue creado el 28 de marzo de 1951, y que dice:

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

A través de este segundo párrafo del artículo 131, se puede autorizar al ejecutivo para legislar ampliamente, ya que puede aumentar, disminuir, suprimir o crear nuevas cuotas de importación y exportación respecto a las expedidas por el Congreso. También puede prohibir importaciones y exportaciones, así como el tránsito de productos, artículos y efectos. El propio párrafo señala las finalidades que se persiguen con estas atribuciones concedidas al presidente: regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Cada año, el presidente someterá a la aprobación del Congreso el uso que de estas facultades hubiere hecho. Si el Congreso no estuviere de acuerdo en la forma en que utilizó esas atribuciones, no hay nada que se pueda hacer al respecto

¹⁸ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, obra citada, pp. 208-212.

pues se trata de hechos consumados; pero bien pudiera influir con relación a la renovación de la concesión de las facultades a que se refieren dicho artículo y párrafo, o en la nueva autorización, pues el Congreso puede especificar algunas reglas que el presidente deberá seguir en el ejercicio de las mencionadas facultades, ya que quien puede lo más, puede también lo menos.¹⁹

La autorización a que se refiere el párrafo segundo es anual, en consecuencia, es anticonstitucional la ley reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131, que la convierte en indefinida.²⁰

Ahora bien, además de los dos casos en que por medio del artículo 49 se autoriza al presidente para legislar, la Constitución le señala otros tres, a saber:

a) La facultad reglamentaria.

b) Las medidas de salubridad, que son de dos órdenes: 1) Las que establece el Consejo de Salubridad General, y 2) Las que establece la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

El artículo 73, fracción XVI, crea el Consejo de Salubridad General, que depende directamente del presidente de la República, siendo sus disposiciones generales obligatorias en todo el país. Las medidas que el Consejo ponga en vigor en lo respectivo a la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, y las expedidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán posteriormente revisadas por el Congreso en los casos que le competen.

El inciso 2o. de la fracción que se analiza, faculta al Departamento de Salubridad —hoy Secretaría de Salubridad y Asistencia— a que en caso de epidemias de carácter grave o de peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, dicte de inmediato las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República, y

c) Los tratados internacionales. El presidente celebra los tratados internacionales con la ratificación del senado, y de acuerdo con el artículo 133, los tratados son parte del orden jurídico mexicano y de aplicación interna. El presidente también legisla para el orden interno cuando decide violar una ley internacional, derogar o denunciar un tratado.

4. EL SISTEMA REPRESENTATIVO

El sistema representativo que configuró la Constitución de 1917 estaba de acuerdo con la teoría clásica de la representación. Estos principios, aunados a la existencia de un partido político preponderante, dieron como resultado que en los últimos años todos los senadores fueran miembros de ese partido: Partido Revolucionario Institucional (PRI), y que en la Cámara de Diputados la represen-

¹⁹ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*. Siglo veintiuno editores, México 1979, p. 109.

²⁰ Nava Negrete, Alfonso, "Cuestiones constitucionales en la ley de ingresos de la federación", en *Estudios de Derecho Público Contemporáneo*. Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1972, pp. 195-196.

tación de los partidos de oposición fuera ridícula; veamos algunos datos: en las elecciones de 1955, el Partido de Acción Nacional (PAN) obtuvo seis curules, el Partido Popular Socialista (PPS) dos y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) ninguna; en las de 1958, el PAN obtuvo cinco curules, el PPS y el PARM una cada uno; en las de 1961, el PAN obtuvo cuatro, el PPS una y el PARM ninguna. En ese lapso de diez años, toda la oposición obtuvo un total de 20 curules en la Cámara de Diputados sobre las 483 de ese período.²¹

Esta situación dio como resultado que se reformase nuestro régimen representativo en 1963; para crear en la Cámara de Diputados lo que se denominó el sistema de diputados de partido, que perseguía fortalecer la presencia de la oposición en dicha Cámara. En las elecciones de 1964, el PAN obtuvo 18 curules, el PPS 9 y el PARM 4; en las de 1967 el PAN obtuvo 20, el PPS 8 y el PARM 6; en las de 1970, el PAN obtuvo 20 curules, el PPS 10 y el PARM 5.

En 1972 se realizó una reforma constitucional para reducir el porcentaje de 2.5% a 1.5% de la elección, que se exigía para que los partidos tuvieran derecho a acreditar diputados de partido. Los resultados de las elecciones con esta nueva reforma fueron: en las de 1973, el PAN obtuvo 22 curules, el PPS 9 y el PARM 7; en las de 1976, el PAN obtuvo 20 curules, el PPS 12 y el PARM 9. El PRI logró en 1973, 189 curules con el 77.60% de los votos y en 1976 ascendió al 84.86% de la votación.²²

En esta forma, la voz de la oposición en el Congreso federal ha sido casi nula. Los partidos de oposición estaban en franca decadencia, con divisiones internas, y grupos no registrados como partidos actuaban políticamente representando a diversos sectores de la sociedad mexicana.

Por estos motivos, el 6 de diciembre de 1977 se reformaron los artículos 51, 52, 53, 54 y 55 constitucionales para modificar la integración de la Cámara federal de Diputados. Se consideró que el sistema de diputados de partido, que indudablemente constituyó un avance, había ya agotado todas sus posibilidades para impulsar democráticamente a México, y por tanto se buscaba una nueva forma de sistema representativo.

En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, claramente se señaló que el sistema de representación que se proponía para la Cámara de Diputados era un sistema mixto con dominante mayoritario, en el cual se incluía la tesis de la representación proporcional, con lo que se perseguía que en la Cámara de Diputados se encontrara el mosaico ideológico de la república.

Se afirmó en dicha exposición que no se debilitaría el gobierno de las mayorías; pero que con el nuevo sistema se ampliaría la representación nacional en tal forma que el modo de pensar de las minorías se encontrara presente en las decisiones de las mayorías.

La filosofía que vibra en la exposición de motivos es: gobierno de la mayoría, evitando que las decisiones de ésta se vayan a ver obstaculizadas; pero la mayo-

²¹ López Moreno, Javier, *La Reforma Política en México*. Ediciones del Centro de Documentación Política, México, 1979, p. 69.

²² López Moreno, Javier, obra citada, pp. 72-73.

ría deberá oír y tomar en cuenta a las minorías antes de decidir. Las mayorías son quienes deben gobernar, pero permitiendo la participación política de las minorías, ya que el gobierno que las excluye no es popular. En síntesis: "gobierno de mayorías con el concurso de las minorías; libertad, seguridad y justicia en un régimen de leyes que a todos una y a todos obligue".

El sistema representativo mixto con dominante mayoritario que asientan los artículos 51, 52, 53 y 54 constitucionales de México, tiene principalmente las siguientes características:

1. La Cámara de Diputados podrá contar hasta con 400 diputados.
2. 300 de ellos, serán electos por votación mayoritaria a través del sistema de distritos electorales uninominales.
3. Hasta 100 diputados podrán ser electos de acuerdo con el principio de la representación proporcional, mediante un sistema de listas regionales que presenten los partidos políticos para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida al país.
4. Los 300 distritos electorales uninominales resultarán de dividir a la población total del país entre esos distritos. La distribución de los distritos uninominales entre los estados se realizará tomando en cuenta el último censo general de población.
5. La representación de un estado no puede ser menor de dos diputados de mayoría.
6. Las circunscripciones plurinominales podrán ser hasta cinco. Para las elecciones de 1979 se determinaron 3 circunscripciones plurinominales.
7. La elección de los 100 diputados, conforme al principio de representación proporcional, se deberá ajustar a las reglas siguientes:

- a) Para tener derecho a acreditar listas regionales, un partido político deberá acreditar que participa con candidatos a diputados de mayoría en cuando menos 100 distritos uninominales.
- b) No tendrán derecho a diputados de representación proporcional los partidos que hayan obtenido 60 o más diputados de mayoría, y los que no alcancen cuando menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.
- c) Al partido político en cuestión se le asignará el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente, y para dicha asignación se seguirá el orden que tengan los candidatos en la listas respectivas.
- d) Si dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales —es decir, que no hayan obtenido 60 o más diputados de mayoría—, alcanzan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, entonces sólo se repartirá el 50% de las curules que deben asignarse por el principio de la representación proporcional.

Señalamos el porqué de algunos de los principios que conforman el actual sistema representativo en México.

El número de 400 diputados se debe a que, antes de la reforma, México era de los países en los cuales la proporción "población del país-representante" era de las más bajas del mundo; por ello existió la idea de duplicar el número de diputados, y ya en el plan básico de gobierno aprobado, en septiembre de 1975, por la VIII asamblea nacional ordinaria del PRI, se habló de que la Cámara de Diputados se debía integrar con no menos de 400 diputados. En el dictamen de las comisiones respectivas de esta Cámara, se asentó que aumentar los diputados de mayoría a trescientos haría más estrecha la relación entre el diputado y sus electores, lo que tiene importancia porque en nuestra tradición política el diputado debe ser legislador y gestor, debe entregar su esfuerzo a la nación, pero sin olvidar los intereses del distrito en que fue electo.

El requerimiento de que un partido político —a fin de tener derecho al registro de sus listas regionales para la elección de acuerdo con la representación proporcional— deba acreditar que participa cuando menos en 100 distritos uninominales, es decir, en una tercera parte de los distritos uninominales, se debe a que:

se trata de estimular la participación constante y verdadera de los partidos minoritarios y de que no vegeten en la insuficiencia ideológica ni en el conformismo de la negociación por parte de sus dirigentes. Si la ley no consignara esta exigencia, la reforma estaría destinada a perecer en tiempo más breve del en que ha perecido de hecho el sistema de los diputados de partido.²³

Ahora bien, un partido político para tener derecho a diputados conforme al sistema proporcional, deberá alcanzar el 1.5% de la votación emitida en todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales y no haber obtenido 60 o más constancias de mayoría.

La exigencia del 1.5% se debe a que no se desea auspiciar la proliferación de partidos que no representen ninguna fuerza social y sean sólo membretes. Se quiere que el partido tenga un mínimo de representatividad; que realmente represente a un cierto número de ciudadanos. Entendemos que la cifra se dejó en 1.5% porque cuando la Constitución exigió el 2.5% para que se tuviera derecho a diputados de partido, el porcentaje no fue alcanzado por varios de los partidos políticos; ello fue causa de la reforma de 1972, que lo redujo a 1.5%. Lógico es que se haya ratificado ese 1.5%, ya que deriva de la experiencia electoral inmediata; de haber aumentado dicha cifra, probablemente se hubiera impedido que varios partidos pudieran acreditar diputados en el régimen proporcional.

El requisito negativo de no haber obtenido 60 o más diputados de mayoría, responde a la idea de que un partido que obtiene ese número de diputados ya no puede ser considerado partido minoritario. Con toda la claridad la exposición de motivos del proyecto presidencial afirmó que en países de avanzadas formas de organización política, se estima que si un partido obtiene alrededor del 20% del total de los escaños, ya no puede ser tenido como minoritario; esta idea fue

²³ *Reforma Política III*. Gaceta informativa de la comisión federal electoral. Reformas a la Constitución. México, 1978, pp. 27-28.

aceptada en nuestra ley fundamental, por estimar que se adapta a la realidad política mexicana.

La disposición que señala que si dos o más partidos minoritarios alcanzan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría sólo se asignarán 50 curules por el sistema proporcional, obedece al pensamiento de que siempre debe existir en la Cámara de Diputados una mayoría clara que pueda tomar las decisiones. No se desea inutilizarla por la falta de mayoría, o que se vaya a repetir el fenómeno político que ha acontecido en otros países: que la representación popular se pulveriza y se fracciona a tal grado que las Cámaras dejan de cumplir con sus funciones.

En las sesiones de la Cámara de Diputados, criticó este precepto un diputado del PAN, quien expuso que si todos los partidos minoritarios logran 89 curules de mayoría más las de la representación proporcional, sumarán un total de 189 curules en un congreso de 400, y que en esta forma lo máximo a que la disidencia de todo el país podía aspirar era a 189 curules, porque si obtenían más de 90 diputados de mayoría, entonces los de representación proporcional bajaban a 50.²⁴

Lo único que hay que aclarar es que ciertamente las minorías, por su condición de tales, tienen un tope de curules que podrá caer si alguno de esos partidos llega a convertirse en mayoría.

También se reestructuró la representación de las minorías en las entidades federativas y en los municipios, ya que el último párrafo de la fracción III del artículo 115 dice: "De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300,000 o más habitantes".

Esta norma viene a complementar la reforma al sistema representativo y es muy lógica: que la voz y la presencia de las minorías también se escuche a nivel local y municipal. No es congruente abrir canales políticos para las minorías a nivel federal y no hacerlo a los otros dos niveles, ya que el proceso de democratización no sería completo si no se llevara también a las esferas locales y municipales.

Respecto al sistema de diputados de minoría en las legislaturas locales, el precepto deja a la decisión de cada entidad federativa si se pondrá en efecto a través del sistema de diputados de partido o del sistema proporcional. Es decir, se seguirá a nivel local el sistema representativo del dominante mayoritario con la presencia de las minorías, y es el propio estado quien decide el sistema que va a seguir para abrir las puertas a la existencia de los diputados de minoría. En esta norma se respeta la autonomía de los estados, al mismo tiempo que se establece una regla general para la mayor democratización del proceso político a nivel local.

Ahora bien, las primeras elecciones federales que se realizaron con el nuevo sistema representativo fueron en 1979: el PRI obtuvo 296 de las 300 curules de

²⁴ *Reforma Política III*, obra citada, pp. 91-92.

mayoría, el PAN 43 curules, el PPS 11 y el PARM 12. Tres nuevos partidos con registro condicionado las obtuvieron: 16 el PCM, 12 el PDM y 10 el PST.

En México, la primera vez que se crearon mecanismos de gobierno semidirecto fue en 1977.

La iniciativa presidencial propuso modificar el inciso 2o. de la fracción VI del artículo 73, que señala al Congreso de la Unión sus facultades legislativas respecto al Distrito Federal, en la forma siguiente: "los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale", y en estos términos fue aprobada por el Congreso de la Unión.

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial se refirió a dicha modificación, y expresó que con ella se perseguía mejorar la vida política del Distrito Federal, introduciendo dos formas de participación ciudadana que han sido efectivas en estados que cuentan con vigorosas instituciones democráticas; tales formas son medios complementarios que buscan el consenso y la expresión popular en los actos de gobierno, y facultarán a los ciudadanos del Distrito Federal para participar en la formación de los ordenamientos de éste y en la administración de los principales servicios públicos que se proporcionan. También se afirmó que con esos medios se alentarían las actividades cívicas y políticas de tales ciudadanos.

La realidad es que se introdujeron dichos mecanismos de gobierno semidirecto en el Distrito Federal para tratar de calmar la inquietud política que existe, por la carencia de municipio libre en la región más importante del país, desde cualquier punto de vista.

Aún no sabemos cómo operarán y cuáles serán los efectos de estos dispositivos constitucionales, los que fueron parcialmente reglamentados por los artículos 52 a 59 de la ley orgánica del departamento del Distrito Federal de 1978, porque todavía no se han aplicado.

5. EL REGIMEN FEDERAL

El artículo 40 expresa que México es un Estado federal por voluntad del pueblo, tal y como ya señalamos, y que dicho Estado está constituido por estados libres y soberanos; pero unidos en una federación. La tesis que asienta nuestro precepto constitucional es la teoría de Tocqueville, es la tesis de la cosoberanía: tanto la federación como los estados miembros son soberanos.

El concepto asentado parece estar en contradicción con el artículo 39 que señala que la soberanía nacional reside en el pueblo. Lo que pasa es que los constituyentes de 1916-1917 no tocaron este artículo por tradición, pero una interpretación hermenéutica de nuestra Constitución nos indica que la naturaleza del Estado federal mexicano está señalada en el artículo 41 que expresa que:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las

particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

De este artículo claramente se desprende que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, y que existe una división de competencias entre los dos órdenes que la propia Constitución, norma suprema, crea y que le están subordinados: el de la federación y el de las entidades federativas. La nota característica del Estado federal, que acepta el artículo 41, es la descentralización política.

El artículo 115 dice: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre".

Si comparamos las decisiones fundamentales que se expresan en el artículo 40 con las mencionadas en el encabezado del artículo 115, vemos que son las mismas, lo que configura a México como un tipo de Estado federal.

Luego, de acuerdo con los preceptos citados, el Estado federal mexicano sustenta los siguientes principios:

- a) Las entidades federativas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40).
- b) Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).
- c) Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan su estructura de gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del Estado federal (artículo 41).
- d) Existe una clara y diáfana división de competencia entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté *expresamente* atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124).

Así, como ya asentamos, la regla para la distribución de competencias en el Estado federal mexicano sigue el principio norteamericano, sólo que nosotros la hemos hecho rígida por medio de la palabra "*expresamente*".

Algunas características de esta división de competencias son: a) Existen las facultades implícitas, pero no han tenido mayor desarrollo; la federación ha adquirido nuevas facultades a través de reformas constitucionales; b) Dentro del texto constitucional se encuentran facultades que pueden examinarse tal y como lo realizó Bryce, facultades atribuidas a la federación, atribuidas a las entidades federativas, prohibidas a la federación, prohibidas a las entidades federativas; c) Existen facultades coincidentes que son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar; ejemplos de ellas son: la educación y el establecimiento de instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores; d) Existen facultades coexistentes que son aquellas en que una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas; ejemplos de ellas son: la salubridad general y las vías generales de comunicación

competen al Congreso federal, pero la salubridad local y las vías locales de comunicación competen a las entidades federativas; e) Existen las facultades de auxilio que son aquellas en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional; ejemplo de ellas es que en materia de culto religioso y disciplina externa, las autoridades obran como auxiliares de la federación; f) No existen las facultades concurrentes, y g) La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia modifica los términos de la división de competencias establecida en el artículo 124, siendo, como veremos, el caso más notorio el que se refiere a la materia impositiva.²⁵

Analicemos lo referente a la garantía federal, o sea la protección que la federación debe otorgar a las entidades federativas y que está normada en el artículo 122, mismo que establece dos hipótesis; a saber:

- a) Los poderes de la unión tienen la obligación de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior, y
- b) La misma protección les otorgará la federación en los casos de sublevación o conflicto interior, si esta ayuda le es solicitada por la legislatura local o por el ejecutivo cuando el Congreso del estado se encuentre reunido.

La primera hipótesis, tal y como se ha afirmado,²⁶ resulta superflua porque las entidades federativas carecen de personalidad internacional, y por tanto ninguna de ellas puede ser objeto de ataque aislado por alguna nación extranjera. El ataque a una porción del territorio nacional lo es al Estado mexicano como tal, en su unidad, y no a una sola de sus partes.

La segunda hipótesis configura un conflicto o problema doméstico donde las autoridades locales sienten que no tienen los medios suficientes para superarlo.

Y existe una tercera hipótesis de garantía federal: la forma republicana de gobierno; sólo que esta última no se encuentra señalada en el artículo 122, sino en la construcción de la fracción V del artículo 76 que faculta al senado para declarar que ha llegado el momento de nombrar un gobernador provisional porque han desaparecido todos los poderes en esa entidad federativa. Y esta hipótesis se confirma con la fracción V del artículo segundo de la ley reglamentaria del artículo 76, fracción V, que no entramos a examinar aquí porque lo haremos en la segunda parte de este ensayo, únicamente asentaremos que la aplicación que el senado ha hecho de esa facultad, la ha convertido en uno de los principales problemas políticos del sistema federal mexicano.

Examinemos ahora la cuestión económica que reviste especial importancia.

La jurisprudencia mexicana se ha apartado del texto gramatical del artículo 124 constitucional respecto a la facultad tributaria, es decir, en lo relativo a qué materias pueden ser gravadas por la federación y cuáles por las entidades federativas, y dicha jurisprudencia asienta que en México la facultad tributaria es *coim-*

²⁵ Carpizo, Jorge, *Sistema federal mexicano*, obra citada, pp. 480-488.

²⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1963, p. 162.

cidente de la federación y de las entidades federativas, salvo en aquellas materias que la Constitución expresamente reserva, en el aspecto impositivo, a la federación.

Esta jurisprudencia es muy antigua en México, nos viene desde la vigencia de la Constitución de 1857 y ha implantado, como se ha dicho, la anarquía en materia fiscal con el consecuente problema de la doble tributación.

En los años de 1925, 1933 y 1947 se llevaron a cabo convenciones nacionales fiscales para proponer soluciones a la anarquía fiscal. Entre los instrumentos legales más importantes que se han expedido con el ánimo de superar este problema se encuentran: a) La Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles del 30 de diciembre de 1947; conforme a ella, si las entidades federativas celebraban convenio con la federación, sólo esta última cobraría ese impuesto, una de cuyas partes se les repercutiría; b) La ley de 28 de diciembre de 1953 —de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados— creó la Comisión Nacional de Arbitrios y reforzó el sistema de participaciones, según el cual el gobierno federal recauda el impuesto y *participa* a las entidades federativas y a los municipios, de acuerdo con las disposiciones constitucionales o a través de los convenios celebrados, y c) La norma vigente, la Ley de Coordinación Fiscal del 27 de diciembre de 1978, que establece un sistema nacional de coordinación fiscal de acuerdo con el cual una entidad federativa puede firmar convenio con la federación, pero será en forma integral y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la federación. El artículo 1o. de esa ley señala las finalidades de la misma:

. . . coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

El resultado de dicha jurisprudencia ha sido el siguiente:

INGRESOS DE LA FEDERACION, ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS:²⁷

AÑO	FEDERACION	ENTIDADES FEDERATIVAS	MUNICIPIOS
1900	63.0%	24.1%	12.9%
1923	72.6	14.5	12.9
1929	71.1	21.2	7.7
1932	64.0	27.1	8.9
1940	71.4	23.3	5.3
1950	78.3	18.4	3.3
1960	71.1	26.3	2.6

²⁷ Edelman, Alexander T., *Latin American Government and Politics*. The Dorsey Press, Georgetown, 1969, p. 395.

En el informe del Banco de México, S.A., relativo a 1966, se proporcionaron los siguientes datos:²⁸

ENTIDADES	1965 MILLONES DE PESOS	1966 MILLONES DE PESOS
Total	43.469.0-100%	50.144.3-100 %
1. Federación	35.780.9-82 %	41.839.4-83.4%
2. Estados y Territorios	4.272.6-9.8 %	4.439.7-8.9 %
3. Distrito Federal	2.223.1-5.1 %	2.554.3-5.1 %
4. Municipios	1.192.4-2.8 %	1.310.9-2.6 %

El presupuesto de egresos para 1973 fue:

Federación	\$ 173,879.078,000.00
Distrito y territorios federales	\$ 9,289.930,000.00
29 entidades federativas	\$ 8,898.264,641.00

Es decir, los presupuestos de egresos de todas las entidades federativas sólo representaban un 5.12% del presupuesto de egresos de la Federación.²⁹

Así, el aspecto impositivo ha sido un factor centralizador de especial importancia. Existen otros elementos centralizadores como la creación y proliferación de organismos y empresas descentralizados, poderosos económicamente, cuyo campo de acción se extiende a toda la república como en los casos del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, etcétera, y como la creación de bancos nacionales para financiar aspectos importantes de la economía del país.

6. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

La justicia constitucional mexicana está integrada por seis garantías:

- a) *el juicio de amparo*, que es la garantía más eficaz, la más importante y la más, pero con mucho, utilizada en la práctica. De acuerdo con el artículo 103 constitucional procede el amparo contra leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, contra leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados y contra leyes y actos de éstos que invadan la esfera federal. El juicio de amparo, a través de una bella evolución basada en los artículos 14 y 16 constitucionales, ha ampliado su procedencia a casi todos los preceptos de la Constitución y a las disposiciones de todo el orden jurídico mexicano, ya que uno

²⁸ Garza, Sergio F. de la, *Derecho financiero mexicano*. Editorial Porrúa, S.A., México 1968, p. 291.

²⁹ Farías Hernández, Urbano, "Aspectos financieros del estado federal mexicano", en *El federalismo en sus aspectos educativos y financieros*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1976, p. 97.

de los diversos aspectos que comprende es el examen de la legalidad de leyes y actos de autoridad tanto federal como local.

El amparo, por su importancia, es estudiado en forma aparte en el capítulo correspondiente al derecho procesal de este libro, elaborado por los profesores Fix y Ovalle. Sólo diremos que se caracteriza porque es el poder judicial federal el encargado de su conocimiento y resolución, se sigue a instancia de parte agraviada y la sentencia es de efectos relativos, se circunscribe a la persona que lo solicitó y sobre lo que lo solicitó sin hacerse ninguna declaración general respecto de la ley o acto que lo motivó.

Debido a su eficacia, el juicio de amparo es una de las instituciones constitucionales con más prestigio en el país.

- b) *La declaratoria*, por parte del senado, de que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, porque todas las autoridades de un estado han desaparecido, de acuerdo con la fracción V del artículo 76 y que se estudia por el profesor Madrazo posteriormente en este ensayo.
- c) La fracción VI del propio artículo 76, que prescribe que *el senado es competente para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa* cuando alguno de ellos se lo solicite, o cuando, debido a esas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.
- d) *La facultad de investigación que tiene la Suprema Corte de Justicia*, de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 97, para que *motu proprio* o a petición de las autoridades que señala la Constitución, averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual.

Y en el párrafo siguiente, se faculta a la propia Corte para investigar de oficio los hechos que constituyan la violación del voto público; pero únicamente en los casos en que a su criterio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes federales.

Esta investigación no tiene carácter jurisdiccional porque la Corte no posee al respecto ninguna atribución de decisión. La investigación no es una sentencia sino sólo documentación que puede culminar con una opinión que remitirá a los *órganos competentes*, según la expresión que emplea la propia Constitución; en estos casos, la Corte es un órgano de instrucción y no de decisión; por tanto esta garantía configura un procedimiento y no un proceso.³⁰

- e) *El litigio o conflicto constitucional* preceptuado en el artículo 105 que establece que es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la federación y uno o más estados, así como de

³⁰ Carpizo, Jorge, "La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia", en *El Foro*, quinta época, número 28. México, 1972, p. 74.

aquellas en que la federación sea parte en los casos que establezca la ley.

Estas controversias son las que ocurren entre dos o más entidades públicas respecto a las facultades que la propia Constitución les otorga; la excepción se establece sólo respecto a los asuntos en que la federación sea parte, porque estas cuestiones afectan: "los intereses mismos de la sociedad, su composición es de tal importancia que se equipara a la de los conflictos de las entidades públicas entre sí, y por lo mismo, en todos esos casos la decisión se encomienda al más Alto Tribunal de la República, en única instancia y funcionando en Pleno".³¹

- f) *El juicio de responsabilidad política*, cuyos antecedentes son el *impeachment* anglosajón y el juicio de residencia de la época de la dominación española.

Este juicio se refiere a la responsabilidad oficial o política de los altos funcionarios, con independencia de la responsabilidad penal que se derive de ese mismo hecho.

En estos juicios, la Cámara de Diputados es la que presenta la acusación, y la de Senadores se erige en gran jurado; si las dos terceras partes del total de los miembros de esta última Cámara, después de haber practicado las diligencias que se estime convenientes y de oír al acusado, declara que éste es culpable, se le removerá del cargo y quedará inhabilitado para obtener otro durante el tiempo que indique la ley.

En estos casos, el senado se desempeña como juez no profesional, porque sus resoluciones se basan en motivos de conciencia; se configura así, como tribunal de equidad y no de derecho, ya que sus decisiones son definitivas, es decir, son inatacables.³²

7. LA SUPREMACIA DEL ESTADO SOBRE LAS IGLESIAS

Este principio básico representa uno de los problemas más serios con que ha tenido que lidiar México, aunque parece ser que en los últimos años ha ido perdiendo su gravedad debido en parte a que no se aplican varios de los principios del artículo 130 constitucional.

Durante la colonia española, la Iglesia católica tuvo un marcado poder político que, a partir de la independencia en 1821 acrecentó al desconocer que el gobierno mexicano pudiera sustituir al monarca español en el patronato eclesiástico, medio a través del cual el rey español nombraba a los obispos y: "proveía beneficios eclesiásticos y gozaba de otros privilegios lucrativos y pecuniarios sobre las rentas eclesiásticas";³³ además, la Iglesia católica era la principal propietaria en el país, y sus bienes se convertían en bienes de *manos muertas*.

³¹ Fix Zamudio, Héctor, *Estudio sobre la jurisdicción constitucional mexicana*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1961, p. 136.

³² Fix Zamudio, Héctor, última obra citada, p. 135.

³³ Portes Gil, Emilio, *La lucha entre el poder civil y el clero*, sin editorial, México, 1934, p. 31.

No podemos exponer ahora la historia de las relaciones entre el Estado y la Iglesia en México, por tanto, sólo haremos resaltar como ejemplos algunos episodios: durante la intervención norteamericana en 1847, la Iglesia se dedicó a tratar de derrocar al gobierno; el papa Pío IX declaró sin valor a la Constitución de 1857, y el clero mexicano costeó la rebelión contra dicha Constitución; la Iglesia católica apoyó la intervención francesa que impuso el imperio de Maximiliano de Habsburgo; ayudó al derrocamiento del presidente Madero y apoyó al usurpador Huerta.

A partir de 1859, el presidente Juárez expidió ocho normas que han recibido el nombre de *Leyes de Reforma*, y entre algunas de sus principales disposiciones se encuentran: la separación del Estado y de la Iglesia, la nacionalización de los bienes del clero, la libertad de cultos y la secularización de los actos relacionados con la vida civil de las personas. Estos principios se elevaron a rango constitucional en 1873.

En la Constitución de 1917 se superó el principio de la separación del Estado y de las iglesias para configurarse la plena supremacía del primero sobre las segundas, conforme lo dispone el artículo 130 constitucional. Algunos de los postulados de dicho precepto son:

El Congreso federal no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo alguna religión; todos los actos del estado civil de las personas son exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades civiles; no se reconoce ninguna personalidad a las iglesias; los ministros de los cultos se consideran como profesionistas y deberán ser mexicanos por nacimiento; los ministros de los cultos no podrán intervenir en política, ni criticar en reuniones públicas o privadas las leyes fundamentales o a las autoridades y funcionarios; no tienen voto activo ni pasivo ni derecho para asociarse con fines políticos; a los estudios destinados a la enseñanza profesional de los ministros no se les podrá otorgar validez oficial; las publicaciones de carácter confesional no podrán comentar asuntos políticos nacionales; está prohibida la formación de agrupaciones políticas cuyo título contenga alguna palabra o indicación de carácter religioso, y, en los templos no se puede realizar ninguna reunión de carácter político.³⁴

III. LOS PARTIDOS POLITICOS

1. SU "CONSTITUCIONALIZACION"

La ley electoral del 19 de diciembre de 1911, por primera vez en México, otorgó personalidad jurídica a los partidos políticos. La Constitución de 1917 no contenía ninguna mención a ellos, aunque sí presupuso su existencia en el artículo 9 donde garantizó el derecho a la libre asociación o reunión, estableciendo que solamente: "los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país". El artículo 35, que señala las prerrogativas del

³⁴ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, obra citada, pp. 256-269.