

ADVERTENCIA	. . . . .
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. . . . .	. . . . .

DERECHO CONSTITUCIONAL

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 escribió los capítulos I, II, III y VI. El profesor Jorge Madrazo escribió los capítulos IV, V, VII y VIII. Las conclusiones son de ambos autores.

El trabajo está actualizado a diciembre de 1990. En su puesta al día participó la doctora María del Pilar Hernández Martínez.

I. LA CONSTITUCIÓN DE MÉXICO

1. *Las fuentes del derecho constitucional mexicano*

México tiene un sistema federal. Por lo 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 por la propia Constitución, e) la doctrina y f) algunas reglas de juego del sistema político.

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 por qué, 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 procedimiento 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 1o. 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 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 del primer período 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 noviembre 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 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 ejemplo podemos señalar a la mencionada Ley de Amparo, que reglamenta la garantía constitucional más importante del país, y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos 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 este 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 República, realmente está decidiendo quién será su sucesor, ya que desde su fundación en 1929 ese partido preponderante no ha perdido ninguna elección presidencial.

Junto con 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-político-constitucional.

2. *La Constitución 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, 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 sesenta 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, 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 característica: 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.

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 ocho horas, el descanso semanal y la prohibición de trabajo nocturno para mujeres y niños. 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 diferencias de sexo, 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 del 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, en 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.

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 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, rancharías o comunidades que carecieran de ellas; 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 supremacía 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 tomada 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 existen 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, al 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 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.

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 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, 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. 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.

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 *quorum* 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 las legislaturas 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 350 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. Éste, 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— 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; en 1937, todo el procedimiento de reforma constitucional 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 estos, 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 BÁSICOS

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.

1. *La declaración 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 ésta 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 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 tien-

den 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 vinieron a constituir ya una garantía de los derechos del hombre.

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.

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.

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 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 del Distrito 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 e inviolabilidad del domicilio (artículo 16).

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); 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); 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 entiende por ellos: *la democracia no es sólo una estructura jurídica y un régimen político, sino que es un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del 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 del 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 raza, de sectas, de grupos, de sexo 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 importancia 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 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 soberanía*

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.

¿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.

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, 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 realidad, metajurídico. Y en este sentido se interpreta esta última frase del artículo 39.

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 tendrá 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 se entiende por democracia.

3. *La división 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 casi 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 ejemplo 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, consules, generales, coroneles y demás jefes superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea.

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 grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, y con apro-

bación 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, pero si 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. Éste 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.

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 esa 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 que utilizó esas atribuciones, no hay nada que se

pueda hacer al respecto, 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.

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 Salud.

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 Salud— 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 durante muchos años todos los senadores fueran miembros de ese partido: Partido Revolucionario Institucional (PRI), y que en la Cámara de Diputados la representación 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 periodo.

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 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.

En esta forma la voz de la oposición en el Congreso federal había sido 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 había constituido 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 esa exposición de motivos es: gobierno de la mayoría; evitando que las decisiones de ésta se vayan a ver obstaculizadas; pero la mayoría 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 asentaron los artículos 51, 52, 53 y 54 constitucionales de México, tuvo principalmente las siguientes características:

1. La Cámara de Diputados podría contar hasta con 400 diputados.
2. 300 de ellos, serían electos por votación mayoritaria a través del sistema de distritos electorales uninominales.
3. Hasta 100 diputados podrían ser electos de acuerdo con el principio de la representación proporcional, mediante un sistema de listas regionales que presentaban los partidos políticos para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se dividía el país.
4. Los 300 distritos electorales uninominales resultarían de dividir a la población total del país entre esos distritos. La distribución de los distritos uninominales entre los Estados se realizaría tomando en cuenta el último censo general de población.
5. La representación de un Estado no podía ser menor de dos diputados de mayoría.
6. Las circunscripciones plurinominales podrían ser hasta cinco. Para las elecciones de 1979 se determinaron tres circunscripciones plurinominales.
7. La elección de los 100 diputados, conforme al principio de representación proporcional, se debería ajustar a las reglas siguientes:
 - a) Para tener derecho a presentar listas regionales, un partido político debía acreditar que participaba con candidatos a diputados de mayoría en cuando menos 100 distritos uninominales.
 - b) No tenían derecho a diputados de representación proporcional los partidos que hubiesen obtenido 60 o más diputados de mayoría, y los que no alcanzaran 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 asignaba el número de diputados de su lista regional conforme al porcentaje de votos obtenidos en la

circunscripción plurinominal correspondiente, y para dicha asignación se seguía el orden que tenían los candidatos en las listas respectivas.

d) Si dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales —es decir, que no habían obtenido 60 o más diputados de mayoría—, alcanzaban en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, entonces sólo se repartía el 50% de las curules que debían asignarse por el principio de la representación proporcional.

Señalemos el por qué de algunos de los principios que conformaban ese sistema representativo en México, porque muchas de esas razones aún están vigentes en nuestro país.

El número de 400 diputados se debió a que, antes de esa 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— debía acreditar que participaba cuando menos en 100 distritos uninominales, es decir, en una tercera parte de los distritos uninominales, se debía 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 periclitado de hecho el sistema de los diputados de partido.

Ahora bien, un partido político para tener derecho a diputados conforme al sistema proporcional, debía 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 debía a que no se deseaba auspiciar la proliferación de partidos que no representasen ninguna fuerza social y fue-

ran sólo membretes. Se quería que el partido tuviera un mínimo de representatividad; que realmente representara 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 hubieran podido acreditar diputados en el régimen proporcional.

La disposición que señalaba que si dos o más partidos minoritarios alcanzaban en su conjunto 90 o más constancias de mayoría sólo se asignarían 50 curules por el sistema proporcional, obedecía al pensamiento de que siempre debía existir en la Cámara de Diputados una mayoría clara que pudiera tomar las decisiones. No se deseaba inutilizarla por la falta de mayoría, o que se fuera 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.

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

En 1986 se reformó la Constitución para de nueva cuenta modificar nuestro sistema representativo, de acuerdo con los siguientes principios:

a) Se ratificó el sistema mixto con dominante mayoritario que se había establecido en 1977.

b) Se aumentó a doscientos diputados, cien más, los electos conforme al principio de representación proporcional.

c) Para la elección de los diputados de representación proporcional se dividió necesariamente al país en cinco circunscripciones electorales plurinominales.

d) Para tener derecho a diputados de representación proporcional era necesario haber alcanzado cuando menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales en las cinco circunscripciones plurinominales.

e) El partido mayoritario podía tener diputados de representación proporcional:

- i) si obtenía el 51% o más de la votación nacional efectiva, pero el número de curules por representación de mayoría relativa era inferior a ese porcentaje de votos, entonces tendría derecho a participar en diputados de representación proporcional, hasta que la suma de diputados por ambos principios, representara el mismo porcentaje de votos, y
- ii) si ningún partido obtenía el 51% de la votación nacional efectiva y por tanto no alcanzaba con sus representantes de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara de Diputados; entonces, al partido que tenía más constancias de mayoría le serían asignados diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara.
- iii) si en el supuesto anterior se daba un caso de empate en el número de constancias por el sistema de mayoría relativa, la mayoría absoluta de la Cámara se decidía en favor de aquel partido que hubiere alcanzado la mayor votación a nivel nacional en el sistema de mayoría relativa.

f) ningún partido tenía derecho a que se le reconocieran más de trescientos cincuenta diputados que representaban el 70% de esa Cámara, aunque hubiera obtenido un porcentaje de votos mayor.

Las reformas anteriores permitían a los partidos de oposición poder contar con más diputados de representación proporcional tanto en número como en porcentaje, pero se cuidó mucho que siempre existiera un partido que tuviera la mayoría absoluta de curules en la Cámara de Diputados para que la labor de gobierno no se fuera a ver obstaculizada.

Las elecciones de 1988 dieron un giro fuerte a la situación política que prevalecía en México y cuestionaron el sistema electoral mexicano tanto en su organización como en su calificación.

Lo anterior fue la razón para que una vez más se modificara nuestro sistema representativo en 1990, mismo que aún no ha sido puesto en práctica; lo será con las elecciones federales de 1991. Realmente el régimen de 1990, ratifica las ideas de 1977 y 1986, afinando y precisando algunos aspectos de los cuales dos son los importantes:

a) Para que un partido político pueda obtener el registro de sus listas regionales, debe acreditar que participa con candidatos a diputados de mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales; es decir, se pasó de exigir 100 a exactamente el doble.

b) Se insiste en la idea de que en la Cámara de Diputados debe existir mayoría de un partido político para que realmente se pueda gobernar.

Es a lo que se le ha llamado la cláusula de gobernabilidad y sus principios son:

- i) si ningún partido político obtiene por lo menos el treinta y cinco por ciento de la votación nacional emitida, a todos los partidos políticos que cumplan con los requisitos constitucionales, les será otorgada constancia de asignación por el número de diputados que se requiera para que su representación en la Cámara, por ambos principios, corresponda en su caso, al porcentaje de votos obtenidos.
- ii) al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el treinta y cinco por ciento de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del treinta y cinco por ciento y hasta menos del sesenta por ciento, en la forma que determine la ley, y
- iii) si un partido político obtiene entre el sesenta y el setenta por ciento de la votación nacional, y su número de constancias de mayoría relativa representa un porcentaje del total de la Cámara inferior a a su porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.

Ahora bien, si al sistema representativo nos referimos, hemos de decir que la primera vez que se crearon mecanismos de gobierno semidirecto en nuestro país, fue en 1977 en que fue modificada la 2a. base de la fracción VI del artículo 73, que señala las facultades legislativas del Congreso de la Unión respecto del 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 la iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale”, y en estos términos fue aprobada por el Congreso de la Unión. En 1987, esta base nuevamente fue motivo de reforma abrogándose su contenido. Lo novedoso de esta reforma de 1987, fue que crea en su 3a. base una Asamblea de Representantes, como órgano de representación ciudadana del Distrito Federal, integrada por 66 miembros electos cada tres años, determinándose que por cada propietario existirá un suplente.

De los 66 representantes, 40 son electos actualmente, y de conformidad con lo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales. La elección de los 26 representantes restantes, se realiza según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal. En 1990, nuevamente fue objeto de reforma la base 3a. a efecto de determinar las bases conforme a las cuales se sujetaría la elección de estos 26 representantes, amén de lo que en su caso determine la ley que fue publicada el 15 de agosto de 1990.

Por lo que hace a la iniciativa popular, actualmente se encuentra consagrada en la fracción VI, base cuarta, párrafo segundo del artículo 73 constitucional.

La realidad de la introducción de los referidos mecanismos de gobierno semidirecto en el Distrito Federal, responde a la necesidad 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.

5. *El régimen federal*

El artículo 40 expresa que México es un Estado federal 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 com-

petencias 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; ejemplo de ellas son: la educación y el establecimiento de instituciones especiales para el tratamiento de meno-

res 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.

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 sublección o conflicto interior, si esta ayuda le es solicitada por la legislatura local o por el ejecutivo cuando el Congreso del Estado no se encuentre reunido.

La primera hipótesis, tal y como se ha afirmado, 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 ésta 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; únicamente asentaremos que la aplicación que el Senado ha

hecho de esa facultad, la había 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 *coincidente* 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 ésta última cobraría un 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 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 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 Federación, Entidades
 Federativas y Municipios:*

<i>Año</i>	<i>Federación</i>	<i>Entidades federativas</i>	<i>Municipios</i>
1900	68.0%	24.1%	12.9%
1923	72.6	14.1	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

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

<i>Entidades</i>	<i>1965 Millones de pesos</i>	<i>1966 Millones de pesos</i>
1. Federación	35.780.9-82%	41,839.4-83.4%
2. Estado 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%
Total	43.469.0-100%	50.144.3-100%

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.

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 descentralizadas, podero-

sos 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*. A nadie escapa que esta institución es la garantía constitucional más importante que contempla el orden jurídico mexicano, motivo por el cual ocupa el primer término en nuestra atención.

La procedencia del juicio de amparo está determinada por el artículo 103 constitucional que señala que los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados y por leyes o actos de las autoridades estatales que invadan la esfera de la autoridad federal.

Es evidente su funcionamiento como un instrumento procesal que busca la preservación y, en su caso, el restablecimiento del orden constitucional.

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

Sin que se pretenda una descripción detallada de su origen, evolución y contenido, es necesario destacar que múltiples y muy variadas han sido las modificaciones que ha sufrido tan notable institución desde su reglamentación en la Constitución de 1857.

En efecto, si en un principio se consideró que su función debería reducirse a la defensa de los derechos fundamentales de la persona humana y como un medio de defensa del federalismo, hoy día, tal como lo señala Héctor Fix-Zamudio, el amparo mexicano asume una doble función: de garantía constitucional, por una parte, y de control de legalidad, por la otra.

La reforma hecha al artículo 107 constitucional que, a partir de 1988, establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación habrá de dedicarse al ejercicio del control de la constitucionalidad a través del juicio

de amparo, en tanto que a los Tribunales Colegiados de Circuito les corresponde ejercerlo en torno a la legalidad, delimitó y precisó los campos del amparo. Con esta reforma se fortaleció la presencia del amparo, refrendándose así su carácter de medio jurídico por el cual se lleva a cabo el control de la constitucionalidad de los actos ejecutados por los órganos del Estado.

En resumen, por la vía del amparo se atribuyó al más alto tribunal del país la interpretación última y definitiva de la Constitución y por ende su protección y salvaguarda. Antes de esa reforma la Suprema Corte ya tenía esa facultad en toda su plenitud; sin embargo, al suprimírsele casi totalmente el control de la legalidad, podrá concentrar toda su actividad en lo que realmente le corresponde: el control de la constitucionalidad.

En tal virtud, podemos afirmar que el amparo, además de ser una garantía constitucional, es la institución mediante la cual las personas físicas o morales pueden impugnar las leyes o actos que estimen vulneran sus derechos fundamentales consagrados en la carta magna, acudiendo para tal fin ante los tribunales federales a los que la propia ley suprema encomienda el control de la constitucionalidad, mismo que, como es sabido, se sigue a instancia de parte agraviada y cuya sentencia tiene efectos relativos, esto es, se circunscribe a la persona que solicitó la protección y sobre la materia solicitada, sin hacer ninguna declaración general sobre la ley o acto que la motive.

b) *La declaratoria*, por parte del Senado, *de que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional*. La fracción V del artículo 76 constitucional establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Senadores: “Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado”. En el mencionado artículo se señalan una serie de detalles sobre el procedimiento que debe seguirse en el nombramiento, destacándose que el nombramiento lo hará el Senado a partir de una terna propuesta por el presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los senadores presentes y, en sus recesos, por la Comisión Permanente.

Esta facultad del Senado es declarativa y no constitutiva, es decir, el Senado no hace desaparecer los poderes sino tan sólo declara que debe nombrarse un gobernador provisional porque han desaparecido todos los poderes en una entidad federativa. Los supuestos que motivan tal desaparición están previstos en la Ley Reglamentaria de la Fracción V

suponerse, lo que motivó, entre otras cosas, que en repetidas ocasiones esta garantía constitucional fuera manejada como instrumento de control del ejecutivo federal hacia los gobernadores.

Ya se ha señalado que el Senado, una vez que verifica la actualización de las hipótesis contempladas en la ley reglamentaria correspondiente que en consecuencia han desaparecido los poderes, nombrará un gobernador provisional cuya función inmediata será la de convocar a elecciones, sin que este funcionario pueda participar en dicho proceso electoral.

La posibilidad de que el Senado o el ejecutivo federal utilicen esta fracción con finalidades políticas ha quedado limitada con la existencia de la ley reglamentaria correspondiente.

c) *La competencia del Senado para resolver*, en los términos de la fracción VI del artículo 76 constitucional, *las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa*. El Senado, una vez restablecido en la Constitución de 1857 en virtud a las reformas de 1858 fue facultado para actuar como un órgano imparcial y suprapartes para intervenir y contribuir al mantenimiento del orden constitucional. Por tal motivo, el Senado quedó facultado para intervenir a fin de resolver los conflictos de naturaleza política que surjan entre los poderes del Estado o que cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.

Se ha cuestionado si la resolución del Senado deberá estar fundamentada en criterios de carácter político exclusivamente o si deberá atender a consideraciones jurídicas. En este caso la respuesta es muy simple: la resolución deberá estar dentro del marco establecido tanto por la Constitución General de la República como por la del Estado de que se trate. Lo anterior no quiere decir que el Senado vaya a emitir un fallo judicial, sino que, con medidas de carácter político que estén dentro de los lineamientos señalados por la ley suprema, habrá de restablecer el orden constitucional. En lo anterior no existe contradicción, ya que tratándose de cuestiones políticas, éstas deben resolverse a través de los marcos jurídico-constitucionales.

d) *La facultad de investigación que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Conforme a los párrafos 2o. y 3o. del artículo 97 constitucional, el máximo tribunal del país ha sido facultado por el congreso para iniciar de oficio (*motu proprio*) o a petición del Poder

Ejecutivo Federal, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o de los titulares de los poderes ejecutivos locales, las investigaciones que le permitan conocer: la conducta de algún juez o magistrado federal; un hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual; la violación del voto público, en cuyo caso se intervendrá cuando los acontecimientos pusieran en duda la legalidad de todo el proceso electoral de alguno de los otros poderes federales y, por último, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal (artículo 12, fracción XXXIV), la investigación sobre algún otro delito castigado por ley federal.

Como puede advertirse, esta facultad se reduce solamente a la investigación de los hechos, y sus resultados habrán de turnarse a la autoridad competente; no le corresponderá al máximo tribunal del país tomar decisión alguna. Por tal motivo su actuación es como órgano de instrucción, investido de imparcialidad, lo cual le confiere a esta facultad el carácter de un procedimiento excepcional que habrá de emplearse en aquellos casos que por su gravedad hayan provocado un verdadero escándalo público o una conmoción nacional.

Para el desahogo de esta encomienda constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar a algunos de sus miembros, a un juez de distrito o magistrado de circuito o bien a uno o varios comisionados especiales para que procedan a realizar las investigaciones.

Con frecuencia se han presentado cuestionamientos en torno a posibles conflictos o duplicidad de actuaciones motivadas por la función investigadora de la Suprema Corte de Justicia. Al respecto sólo habremos de referirnos a dos de las críticas que se presentan con mayor regularidad.

1) Ante la posibilidad de que la investigación en torno a la violación grave de garantías individuales duplique las funciones del juicio de amparo, la investigación sobre la violación de garantías individuales procede cuando las infracciones sean de tal naturaleza que hagan imposible su reparación, en tanto que el juicio de amparo procederá cuando haya lugar a reparación. Como bien puede notarse, en este caso no existe duplicidad sino complementación.

2) Se ha dicho que con motivo de la investigación sobre delitos sancionados por la legislación federal se estarían invadiendo las funciones del Ministerio Público Federal, al respecto debe destacarse que la facultad de investigar no se refiere a cualquier clase de delitos federales, sino que debe limitarse a aquéllos que por su naturaleza provoquen un malestar generalizado en todo el país, esto es, sólo cuando la gravedad

del delito lo amerite habrá lugar a la participación de la Suprema Corte de Justicia por la vía que comentamos.

e) *El litigio o conflicto constitucional*. El poder constituyente estableció como competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 aquellos en los que la federación sea parte según lo establezca la ley correspondiente, en este caso la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La participación de la Suprema Corte de Justicia resulta oportuna, toda vez que los conflictos que dan motivo a su intervención son de carácter jurídico y necesariamente versan sobre la constitucionalidad de los actos realizados por las entidades públicas. Tomando en cuenta el contenido de este mecanismo de protección, su carácter de garantía constitucional no ha sido puesta en duda ni mucho menos cuestionada la participación del más alto tribunal del país.

Con el objeto de evitar posibles confusiones, es conveniente distinguir el litigio constitucional del juicio de amparo. El litigio constitucional es un mecanismo que permite a una entidad pública defender bien sea su soberanía o las facultades y atribuciones que le han sido asignadas en la Constitución, frente a la actuación de otra entidad de igual carácter.

En tanto que en el juicio de amparo se conoce y resuelve un conflicto en el que un particular ha sido afectado por la actuación de una o varias autoridades. Asimismo, debe señalarse que los efectos de la resolución que se da al litigio constitucional es de carácter general, en tanto que en el juicio de amparo la protección que se otorga es de carácter particular.

El Congreso constituyente de 1917 encomendó la tramitación de ciertas garantías constitucionales al Senado de la República para que al intervenir como órgano imparcial y supra partes contribuyera al restablecimiento del orden fundamental violado por la actuación de los órganos del poder.

Es en este sentido que debe analizarse la actuación de la Cámara de Senadores en los términos del artículo 76 constitucional, que en sus fracciones V y VI consagra dos garantías constitucionales.

f) *El juicio de responsabilidad política*, cuyos antecedentes son el *impeachment* anglosajón y el juicio de residencia de la época de dominación española. Mediante éste mecanismo se busca restablecer el orden

constitucional, está contemplado en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A efecto de actualizar el texto constitucional, el día 28 de diciembre de 1982 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación un decreto mediante el cual se reformó de manera sustantiva el referido título cuarto. Mediante tal enmienda se definieron cuatro tipos de responsabilidad en los que pueden incurrir los servidores públicos: penal, civil, política y administrativa. Las dos primeras categorías se rigen por la legislación civil y penal que también fue modificada; tanto la responsabilidad política como la administrativa se rigen por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial* el 31 de diciembre de 1982.

A través de la reforma mencionada se amplió el número y la categoría de los sujetos que puedan incurrir en responsabilidad por participar del ejercicio de la función pública, esto es, se incluyó como sujeto de responsabilidad a todo servidor público de cualquiera de los tres poderes de la Unión, de los Estados y municipios que además de violar la Constitución o leyes federales, incurran en violaciones en el manejo de fondos y recursos federales y se hizo extensiva tal denominación a los servidores que integran la administración pública paraestatal.

Asimismo, en las modificaciones se precisó la naturaleza de la responsabilidad, el procedimiento para sustanciar el juicio y exigir la responsabilidad política, la naturaleza de las sanciones que habrán de aplicarse, los plazos para que opere la prescripción, etcétera. Situaciones, todas ellas, contempladas en los artículos 108 a 114 de la Constitución federal.

Como bien puede observarse se realizaron todas aquellas adecuaciones que permiten fincar responsabilidad política y administrativa a todos los servidores públicos que incurran en arbitrariedades, abusos o se excedan en el ejercicio de las facultades que le son atribuidas por la ley suprema.

El juicio de responsabilidad política, entendido como garantía constitucional, tiene como principal finalidad la represión y sanción a toda violación que se cometa en contra de las disposiciones constitucionales que señalan los límites de actuación de todo servidor público.

El juicio se tramita ante el Congreso de la Unión a través de dos instancias: una primera que consiste en que la Cámara de Diputados presenta la acusación ante la Cámara de Senadores y una segunda en la que ésta última se convierte en gran jurado. Si las dos terceras partes de los senadores presentes, una vez que han practicado las diligencias correspondientes y que han escuchado al acusado, encuentran que éste

es responsable, se procederá a la aplicación de sanciones, que consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, independientemente de las sanciones de tipo civil y penal que resulten aplicables. Las resoluciones tendrán el carácter de cosa juzgada y serán en consecuencia inatacables. Si el proceso concluye con una resolución absolutoria, el servidor público inculcado podrá reasumir sus funciones.

Por último, debe señalarse que la propia Constitución establece el plazo para iniciar el juicio político, que será durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro del año siguiente. Asimismo, las sanciones que correspondan deberán aplicarse en un periodo no mayor de un año a partir de que se haya iniciado el procedimiento.

La finalidad de esta garantía constitucional es lograr que el desempeño de los servidores públicos se caracterice por su legalidad, honestidad y eficiencia, esto es, que esté ajustado a derecho y que en caso contrario se procederá de inmediato a restablecer la plena vigencia y respeto a la norma fundamental.

7. *La supremacía 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 pecunarios sobre las rentas eclesiásticas”; además, la Iglesia católica era la principal propietaria en el país, y sus bienes se convertían en bienes de *manos muertas*.

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 costó 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 en donde se estableció 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.

III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1. Su “constitucionalización”

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 ciudadano, en su fracción III indica que una de ellas es: “Asociarse libre y pacífica-